

DE LA CONDITION JURIDIQUE DE LA MER TERRITORIALE



THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 21 Mai 1938

PAR

Jacques AMAN

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Jury :

Président : M. A. DE LA PRADELLE, Professeur.

Suffragants { M. GIDEL, Professeur.
 { M. SCELLE, Professeur.



PARIS
LES PRESSES MODERNES

96, Galerie Beaujolais - Palais Royal

1938

**De la condition juridique
de la Mer Territoriale**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552024_0060

DE LA CONDITION JURIDIQUE DE LA MER TERRITORIALE

— * —

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 21 Mai 1938

PAR

Jacques AMAN

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Jury :

Président : M. A. DE LA PRADELLE, Professeur.

Suffragants { M. GIDEL, Professeur.
M. SCELLE, Professeur.

— * —

PARIS
LES PRESSES MODERNES
96, Galerie Beaujolais - Palais Royal

1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

La mer, cette voie de communication essentielle qui permet aux hommes d'entrer en relations, de former des liens réciproques, d'échanger les produits les plus divers, et qui est aussi pour eux une source presque inépuisable de richesses, est entrée dans le domaine du Droit International Public, dès les origines mêmes de celui-ci.

Au point de vue de la condition juridique, il divise, traditionnellement, les surfaces maritimes en trois zones d'inégale étendue : la Haute-Mer, les Eaux Intérieures et, entre les deux, la Mer territoriale. Le régime des deux premières ne donne guère lieu, de nos jours, à de sérieuses controverses.

Le principe de la liberté de la Haute Mer, posé en 1609 par Grotius, a fait, depuis longtemps, l'objet d'une adhésion unanime. Il peut se résumer en deux propositions, nettement dégagées par M. Gidel : Aucun Etat ne peut procéder en Haute Mer à des actes d'autorité envers d'autres navires que ceux battant son propre pavillon ; tous les Etats peuvent librement exploiter les richesses de la Haute Mer. S'il subsiste encore des controverses à son sujet, elles portent sur les conséquences mêmes du principe précédent. La mer est-elle un espace ne pouvant relever de l'ordre juridique d'aucun Etat particulier, une « *res nullius* » ? Serait-elle, à l'opposé,

une « res communis » soumise à la souveraineté collective des Etats ? Enfin, selon une dernière opinion exposée en 1927 devant l'Institut de Droit International, tout en demeurant une « res nullius », la Haute Mer n'en serait pas moins objet de « juridicité ».

Insister sur ce point dépasserait le cadre de cette étude. Il y a lieu cependant de le remarquer brièvement, les conclusions respectives de ces théories ne conduisent pas, en pratique, à des divergences irréductibles de réglementation, du fait même que l'accord est réalisé sur la nécessité d'organiser le caractère juridique de la Haute Mer. Toutefois, pour l'intelligence même du sujet que l'on se propose de traiter, il faut rappeler que, de plus en plus, la doctrine et la pratique inclinent à considérer la mer comme une « res communis », relevant de l'ordre juridique de la communauté des Etats, soumise à la souveraineté collective de cette communauté (1).

Cette solution conforme à l'histoire, s'explique par la vieille notion de l'interdépendance des Etats, longtemps oubliée, et mise à nouveau en avant par le Droit international contemporain ; elle offre en outre l'avantage de rendre pleinement compte de la réglementation positive de la Haute Mer. Les conventions sur la protection des richesses de la mer (convention de 1896 entre l'Angleterre et les Etats-Unis, sur la protection des phoques à fourrure de la mer de Behring, convention de 1931 sur la protection des baleines), ne peuvent être que la conséquence de cette idée : la Haute Mer est une « res communis ». Tel vient d'être, tout récemment, le

(1) Actes de la conférence pour la codification du Droit International. Vol. III, p. 13, M. Schükking : « Aujourd'hui, c'est la théorie selon laquelle la mer est considérée comme « *res communis omnium* » qui l'a emporté ».

sentiment de l'Institut de Droit International. Se consacrant à ce problème, lors de la session de Luxembourg, en 1936, sa vingt-troisième Commission n'a-t-elle pas dit, par la voix de ses rapporteurs, que les richesses de la mer sont « l'héritage commun de tous les hommes »... ? (2).

Le régime des Eaux intérieures qui comprennent les rades et les ports maritimes, ne donne plus lieu, depuis longtemps déjà, à aucune contestation. Diverses dispositions bilatérales et le Statut de Genève du 7 décembre 1923 reconnaissent à l'Etat riverain la souveraineté de ces eaux, au même titre que de son territoire ferme. On sait qu'en droit français, l'article 538 du Code civil classe les ports, les havres et les rades, de même que les rivages, lais et relais de la mer, parmi les dépendances du domaine public : c'est un point qui sera repris plus loin.

Mais, si la condition de la Haute Mer et celle des Eaux intérieures sont nettement déterminées en droit positif, tout autrement en est-il de cette frange de mer qui borde la côte, connue à l'heure actuelle sous le nom de Mer territoriale. Il existe cependant sur cette zone une réglementation positive, née des nécessités constantes de la navigation et de la vie internationale, mais l'accord n'est pas réalisé dans la doctrine sur le fondement juridique dont elle procède.

Il n'y a pas lieu d'énumérer ici toutes les théories qui ont prétendu définir le régime juridique de la Mer territoriale (3). Il suffit de rappeler qu'elles peuvent

(2) Annuaire de l'Institut de Droit International, 1936. Résolutions soumises à l'Institut par M. G. Grafton Wilson et Sir John Fisher Williams, rapporteurs de la 23^e Commission.

(3) Ces divers systèmes sont longuement exposés dans Fauchille et Bonfils, *Traité de Droit International Public*, Tome I, 2^e p., p. 131 à 157.

être rangées en deux groupes ; les unes considèrent la Mer territoriale comme une zone juridiquement distincte de la Haute Mer, faisant partie du territoire de l'Etat riverain, et sur laquelle celui-ci exerce la « somme des compétences » ; pour les autres, elle n'est qu'une partie de la Haute Mer, « res communis », sur laquelle, en raison de son voisinage, l'Etat exerce des droits spéciaux, en vue d'assurer la protection de ses intérêts essentiels.

Or, une partie de la doctrine actuelle, considérable par le nombre et par l'autorité de ses partisans, estime que l'Etat, souverain de son territoire ferme, l'est également de la Mer territoriale qui n'est qu'un élément de son domaine. C'est la thèse qui vient d'être récemment développée par M. Gidel dans son important ouvrage sur le Droit International de la mer (4). L'auteur, suivi d'ailleurs par tous les défenseurs de la théorie dite de la Souveraineté, invoque à l'appui de celle-ci les travaux de la Conférence pour la Codification du Droit International, réunie à La Haye, du 13 mars au 12 avril 1930, qui seraient sensés avoir clos les controverses relatives au statut juridique des Eaux territoriales.

La Deuxième Commission de cette Conférence se proposait pour but l'établissement d'une Convention sur la Mer territoriale, fondée sur le principe de la souveraineté de l'Etat riverain. Les délégués des Etats dont les prétentions s'appuient sur une marine militaire considérable, se révélèrent partisans décidés de cette thèse ; mais une partie importante de leurs collègues s'attachèrent, au contraire, à mettre en avant le principe traditionnel de la liberté de la mer, dont les Eaux territoriales font partie. Pour ceux-ci, l'Etat devait

(4) G. Gidel : Le droit international public de la mer, Tome III.

exercer sur la mer adjacente des droits particuliers qui ne fassent pas échec à cette notion essentielle. Il suffira de se reporter sur ce point aux déclarations des délégués de la Grèce (5), de la Tchécoslovaquie (6), de l'Espagne (7), de la Colombie (8), ou de la Norvège, M. Raestad (9) souvent suivi par ses collègues du Danemark et de la Suède.

Il est vrai qu'en vue de parvenir à un accord général, les membres de la Commission, renonçant souvent à leurs conceptions personnelles, consentirent à recon-

(5) Actes de la conférence pour la codification du Droit International, vol. III, 2^e séance, p. 22 (M. Spiropoulos) et surtout 17^e séance, p. 173, intervention de M. Politis : « La prédominance appartient à la liberté de la mer ; ...cette liberté est la grande conquête des peuples, ...l'Etat côtier a pour la sauvegarde des intérêts qui sont considérés comme légitimes par la communauté internationale, un certain nombre de droits sur une partie de la mer qui baigne ses côtes... ».

(6) *Ibid.*, 2^e séance, p. 24, M. Sitensky : « Il me semble qu'il aurait peut-être été plus juste de prendre comme point de départ, non pas le principe de la souveraineté des Etats riverains, mais plutôt le principe opposé, celui de la liberté des mers, de la liberté de la navigation maritime. Cette liberté de navigation pourrait ensuite être limitée par l'octroi à l'Etat riverain, dans une certaine zone qu'on appellerait la zone des Eaux territoriales, de droits, de pouvoirs dont il a besoin dans l'intérêt de sa sécurité. Il n'est pas douteux que de tels pouvoirs, sur le territoire même d'un Etat, découlent de sa souveraineté ; mais il est douteux que cet ensemble de droits sur une partie de la mer puissent être appelés droits de souveraineté. »

(7) *Ibid.*, 3^e séance, p. 34-35, M. Goicoechea : « Nè pourrions-nous pas dire que l'Etat riverain exerce sur la Mer... territoriale, non pas la souveraineté absolue et exclusive qu'il exerce sur ses Eaux intérieures, mais des droits de souveraineté ? Il est évident que les Eaux intérieures sont du domaine de la juridiction de l'Etat riverain et pour son propre usage, tandis que la mer marginale est d'usage commun ».

(8) *Ibid.*, 3^e séance, p. 36, M. Arango : « L'Etat n'a pas à proprement parler une souveraineté sur les eaux de la mer qui baignent ses côtes : il n'a sur ces eaux qu'un ensemble, un faisceau de droits : une sorte de « compétence », une « juridiction ». »

(9) *Ibid.*, 3^e séance, p. 33, 7^e séance, p. 70-71 ; L'opinion de M. Raestad semble clairement résumée dans son étude : « Le Régime des Eaux territoriales devant la Codification » (Revue de D. I. et de législation comparée, 1930, p. 147 à 163. V. notamment p. 155 : « J'ai tout le temps admis que l'Etat riverain exerce de la souveraineté à l'intérieur d'une zone de mer, en vertu de la souveraineté qu'il exerce à terre ». A rapprocher de la déclaration de M. Sitensky rapportée supr.

naître la souveraineté de l'Etat sur la mer adjacente à ses côtes. Mais il faut remarquer que nombre d'entre eux adoptèrent cette opinion à regret, tel M. Sjöborg, délégué de la Suède, qui déclara : « C'est à contre cœur que nous avons dû voter en faveur du maintien du mot souveraineté » (10), et à seule fin de parvenir à une convention dont la nécessité se faisait depuis longtemps sentir. Mais, en dépit de ces efforts transactionnels, l'accord n'a pu se réaliser lorsqu'il s'est agi de déterminer l'étendue de la Mer territoriale ; ici les nécessités particulières aux divers Etats se sont imposés avec une force telle que toute concession sur ce point était impossible. On ne pouvait accorder aux Etats des Mers territoriales d'étendues différentes dès lors qu'on venait de proclamer leur souveraineté sur cette zone ; la souveraineté sur la mer adjacente impliquait pour celle-ci une limite unique. Aussi, masquant son échec, la Commission dut se contenter de rédiger un simple projet de règlement de la Mer territoriale, laissant de côté la question de son étendue, projet qui fut inséré dans l'acte final de la Conférence. Pour juger de la portée de cet acte, il n'y a qu'à se référer aux propres paroles du délégué de la France : « Les textes dont il s'agit ont la valeur qui doit s'attacher à des règles ayant fait l'objet de l'assentiment de quarante-sept Etats, et figurant à l'acte final de la Conférence qui les a élaborées. Toutefois la Résolution en annexe de laquelle ils se trouvent, spécifie que ces articles « ont été conçus et approuvés à titre provisoire, comme parties éventuelles d'une convention d'ensemble relative à la Mer territoriale ». Il y a donc lieu de préciser que les solutions adoptées ne sauraient être considérées ni comme liant

(10) *Ibid.*, 7^e séance, p. 68.

les Etats qui leur ont donné leur assentiment en les votant, ni même comme représentant nécessairement et complètement leur propre manière de voir sur certains points particuliers » (11).

Si les travaux de la Commission, quel que soit leur intérêt théorique, n'ont pas abouti à un résultat positif, à une convention formelle, il semble bien que ce soit à cause de la notion de souveraineté qui, malgré les efforts de ses défenseurs, résiste à s'adapter aux surfaces maritimes. N'est-ce pas, au surplus, ce qu'indiquait le délégué italien, M. Giannini, en déclarant : « Vous savez en effet que certains juristes considèrent la théorie de la souveraineté comme étant à la mode. Pour cette raison on avait envisagé de faire passer dans une convention des principes d'ordre théorique qui n'ont pas prouvé leur valeur pratique » ? (12).

Or, on le verra au cours de cette étude, la réglementation applicable à la Mer territoriale, telle que l'a systématisée le projet de la Deuxième Commission, si elle est pleinement conforme à la pratique internationale actuelle, est en contradiction presque constante avec le principe de la souveraineté posé dans son article premier. Cette affirmation initiale demeure *a priori*, la réglementation qui lui fait suite est essentiellement finaliste. C'est là une remarque qui doit retenir l'attention si l'on se rappelle que le Droit naît des nécessités de la vie, et non de la volonté des Etats ou de celle de la Doctrine.

S'il existe en droit positif des règles relatives à la Mer territoriale, règles issues des exigences de la pratique internationale, la question du fondement dont elles

(11) Gidel : *Op. cit.*, Tome III, p. 198.

(12) Actes de la Conférence, Vol. I, p. 52.

procèdent demeure donc toujours pendante. Aussi se propose-t-on, dans les pages qui vont suivre, d'étudier la condition juridique des Eaux territoriales. Il semble que rechercher la nature juridique d'une institution, ce n'est pas intervenir dans une discussion byzantine, dans une querelle d'école, mais bien plutôt collaborer à une œuvre pratique. Car, ainsi qu'on l'a récemment écrit : « La nature juridique commande nécessairement le régime de l'institution et ses limites ».

CHAPITRE PREMIER

LE DROIT FRANÇAIS

Devant les incertitudes qui, malgré les travaux récents, règnent encore sur la condition juridique de la Mer territoriale, il paraît indispensable de rechercher quelle peut être, en cette matière, la position du Droit interne français. Cette étude présente, semble-t-il, un double intérêt : d'une part, au point de vue national, il importe évidemment de savoir s'il existe un système français de la Mer territoriale et, s'il opte pour la souveraineté, de voir comment il a pu être amené à cette notion et comment il la justifie; s'il se prononce pour une autre thèse, de voir si nos intérêts nationaux sont suffisamment assurés et défendus, puisque certains soutiennent que seule la souveraineté sur la Mer territoriale peut assurer la protection des intérêts essentiels de l'Etat.

Mais, d'autre part, au point de vue proprement international, les conceptions françaises ne peuvent laisser indifférent. La France est, au premier chef, une grande puissance maritime : ses côtes métropolitaines s'ouvrent largement sur trois mers, son immense empire colonial fait d'elle la riveraine de tous les océans; enfin, sa flotte militaire et marchande, pour avoir perdu son ancienne primauté, n'en conserve pas moins une importance considérable, en tous cas, vitale pour l'existence même

du pays. Il est donc invraisemblable de penser que la France ait pu négliger la protection de ses intérêts maritimes ; si elle s'en préoccupe, et elle le fait, les conceptions, sur lesquelles se fonde la défense de ses droits, présentent naturellement un intérêt d'universalité sur lequel il serait superflu d'insister.

L'objet de ce chapitre sera donc l'examen de la législation, de la doctrine de droit public interne, et enfin de la jurisprudence judiciaire et administrative de la France.

Si l'on aborde la législation française sur la Mer territoriale, plusieurs particularités frappent aussitôt l'attention, et, tout d'abord, l'absence de tout texte général définissant la Mer territoriale et ses limites. On se trouve, au contraire, en présence d'une série de lois particulières s'échelonnant entre 1794 et 1937.

De plus, aucun de ces textes ne fait allusion à la nature juridique du droit que l'Etat entend exercer sur ces eaux. S'agit-il d'un droit de propriété ou de souveraineté, de droits de police ou de juridiction, ces eaux font-elles ou non partie du domaine public ? Toutes les lois sur la matière sont muettes à ce sujet, et se contentent de préciser que l'Etat exerce tel ou tel droit nettement défini, sans s'expliquer sur son fondement juridique, que seuls les travaux de la doctrine et la jurisprudence permettent, dès lors, de déterminer.

Enfin, et c'est peut-être là le caractère le plus intéressant de notre système législatif, il n'existe pas une limite unique de la Mer territoriale. Chacun des droits considérés possède ses limites propres qui, selon les cas, coïncident avec celles des autres ou diffèrent d'elles. Bien plus, il n'existe pas forcément une limite unique pour chaque droit particulier : un droit donné pourra

s'exercer selon des modalités variables, tantôt, par exemple, à trois milles de la côte et tantôt à six milles. Du reste, rien ne saurait mieux fixer les idées à cet égard qu'un tableau succinct des principaux textes législatifs établissant les droits de l'Etat sur la Mer territoriale française :

EN MATIÈRE DOUANIÈRE, les bâtiments ayant à leur bord des marchandises prohibées sont passibles de pénalités s'ils sont surpris près des côtes françaises. Mais alors que pour les bâtiments d'au moins 100 tonneaux, il peut être procédé à la visite dans les quatre *lieues* de la côte (Décret du 4 Germinal an II (1), art. 7 modifié par la loi du 5 juillet 1836), pour ceux de moins de 100 tonneaux, évidemment plus aptes à la contrebande, la visite pourra s'effectuer jusqu'à la distance de *deux myriamètres*. (Loi du 27 mars 1817, art. 13.) Il faut cependant préciser que la pratique actuelle n'exerce des mesures de police douanière qu'à l'intérieur d'une zone unique, large de 20 kilomètres.

POLICE DE LA PÊCHE. — Lorsque la nécessité de la conservation des espèces l'exige, la pêche peut être temporairement interdite jusqu'à la distance de *trois milles*. (Décret du 10 mai 1862, art. 7.) Au delà, elle est libre en principe. (Id., art. 1.) Mais « l'intérêt de la conservation des fonds ou de la pêche des poissons de passage », légi-

(1) D'après M. Allix, le rayon frontière est le même dans le décret du 4 Germinal an II, et la loi du 27 mars 1817. Le premier de ces textes viserait « la lieue de 5 kilomètres » ; mais il semble difficile d'admettre qu'il y ait dans les deux, identité de limite, car la lieue marine, de 20 au degré vaut 5 kilomètres 555 et la lieue terrestre, de 25 au degré, 4 kilomètres 444. Il semble que le décret du 4 Germinal an II se réfère à la lieue de terre, ce qui donnerait une limite de 17 kilomètres 776.

time l'interdiction temporaire de certaines pêches *au delà de trois milles* du littoral (art. 2). Enfin, la pêche est interdite aux bâtiments étrangers en deçà d'une limite de *trois milles*. (Loi du 1^{er} mars 1888, art. 1.) (2).

NEUTRALITÉ. — « Pour l'application des règles de la Convention XIII de La Haye, en date du 18 octobre 1907, les Eaux territoriales françaises s'étendent en deçà d'une limite qui est fixée à *six milles marins*... » (Décret du 18 octobre 1912, art. 2.)

SÉCURITÉ EN TEMPS DE GUERRE. — « Aucun navire de commerce français, aucun navire étranger de guerre ou de commerce ne peut, sans s'exposer à être détruit, s'approcher des côtes dans les Eaux territoriales françaises ou dans celles des colonies ou des régions dont la défense incombe à la France, à moins de *trois milles*, avant d'y avoir été autorisé. Cette zone d'interdiction est portée à *six milles* des côtes au large des ports militaires de Cherbourg, Brest, Toulon et Bizerte entre les limites fixées ci-après... » (Décret du 5 octobre 1927, art. 2, modifié par le Décret du 1^{er} octobre 1934.)

ADMISSION DES NAVIRES DE GUERRE ÉTRANGERS EN TEMPS DE PAIX. — Ils sont admis à titre permanent à mouiller dans les Eaux territoriales de la France et de ses colonies à moins de *six milles* de la laisse de basse mer. (Décrets du 29 septembre 1929, art. 1^{er} et du 1^{er} juin 1930, art. 1^{er}.)

(2) Les lois des 23 juin-2 juillet 1846 et des 15-17 janvier 1884 approuvent respectivement le règlement franco-britannique du 24 mai 1843 et la Convention du 6 mai 1882 qui réservent la pêche aux nationaux dans le rayon des trois milles.

NAVIGATION AÉRIENNE. — Les zones de la Mer territoriale interdites au survol et à la photographie aérienne varient de *six mille* au large de Cherbourg, de Brest et de Lorient, à *trois milles* au large de Toulon. (Arrêté du Ministre de l'Air du 20 avril 1926, modifié 1928, 1929, 1932.) De plus, les récents événements d'Espagne ayant contraint le gouvernement français à prendre diverses mesures exceptionnelles de circonstance, « le survol de la zone des Pyrénées françaises est interdit sur une largeur de dix kilomètres à partir de la frontière franco-espagnole, ainsi que le survol des Eaux territoriales françaises correspondant à cette zone jusqu'à *trois milles de la côte*. Toutefois, les aéronefs volant à une altitude inférieure à mille mètres, pourront s'approcher jusqu'à *un demi-mille de la côte* ». (Deuxième Décret du 18 février 1937, art. 9.) (3)

L'énumération de ces limites variées qui s'échelonnent entre 20 kilomètres et un demi-mille (926 mètres), appelle tout d'abord une observation préliminaire. Les partisans de la souveraineté, affectant volontiers de considérer leur thèse comme universellement reconnue à l'heure actuelle, estiment que si la Conférence de 1930 n'a pas abouti à une convention formelle, elle n'en a pas moins véritablement fondé le droit positif. Or, il est au moins curieux de remarquer que l'influence doctrinale des travaux de cette conférence a été nulle sur la pratique législative et administrative française.

(3) L'espace atmosphérique au-dessus de la mer territoriale fait partie du domaine public, et donc est soumis comme tel à la souveraineté de l'Etat. C'est donc en tant que souverain de cet espace aérien que l'Etat interdit aux avions le survol et la photographie de certaines zones de la mer territoriale qui varient entre trois et six milles. Il n'en reste pas moins que ces surfaces aériennes interdites se reflètent en quelque sorte sur la mer elle-même, et que c'est en vue de celle-ci que sont édictées ces interdictions.

Ainsi le Décret du 5 octobre 1927 a été remanié après la Conférence de La Haye, par le Décret du 1^{er} octobre 1934 ; or, les deux limites des 3 et 6 milles ont été conservées. Les mêmes distances, posées par l'arrêté ministériel du 20 avril 1926, n'ont pas été unifiées en 1932. Enfin, le Décret de 1937 relatif à la guerre civile espagnole a non seulement fixé la distance classique des trois milles, mais encore a créé une nouvelle limite d'un demi-mille. La pratique française, il est bon de le constater, reste donc entièrement fidèle à ses conceptions traditionnelles qu'il faut, à présent, essayer de préciser.

De cet ensemble législatif complexe, se dégage, dès l'abord, une impression de souplesse, un sens des nuances extrêmement poussé. Il semble que le législateur, *lato sensu*, ait eu l'idée précise des intérêts essentiels du pays qu'il avait à défendre, et de son droit naturel de prendre des mesures à cet effet au large des côtes. Ce droit, il paraît l'avoir exercé spontanément sans esprit de système, sans conception préconçue; de là son silence à ce sujet, uniquement dans le but d'assurer les intérêts nationaux dont il avait conscience, à mesure que la nécessité de leur protection se faisait sentir. Ainsi s'explique ce trait caractéristique de notre législation : s'il s'agit de protéger un droit déterminé, ce droit sera considéré dans sa plénitude, mais en lui-même, isolément, et non en contemplation des textes antérieurs concernant une autre matière ; il sera assuré dans la limite, ou dans les limites que paraît commander l'intérêt national et dans celles-là seulement. Ainsi, pour prendre un exemple, en temps de guerre, défense sera faite aux navires étrangers d'approcher à plus de 3 milles des côtes, mais à cause de l'intérêt tout particulier qui

s'attache, en semblable circonstance à la protection de nos ports militaires, autour de ceux-ci, la zone d'interdiction sera portée à six milles ; et, à ce sujet peu importe que la pêche soit réservée aux inscrits maritimes français jusqu'à la distance de trois milles seulement, ou que les mesures de police douanière commencent à 20 kilomètres de la côte : prétendre assurer le respect de l'interdiction absolue d'approche à semblable distance, serait d'ailleurs parfaitement illusoire.

Ainsi se manifeste le caractère essentiellement finaliste de cette législation. Elle ne s'encombre pas d'idées de domination, de volonté de puissance sur une partie de la mer, mais vise uniquement à atteindre le résultat qu'elle se propose. Dès lors, il est presque possible de comprendre que le législateur n'ait pas précisé sa conception juridique de la matière : peut-être n'en avait-il aucune, et n'a-t-il édicté ces mesures que parce qu'il les a jugées nécessaires à la protection des intérêts nationaux.

Il n'en reste pas moins vrai que dégager une catégorie juridique susceptible de comprendre ce « faisceau de droits fragmentaires » semble une tâche délicate. Il paraît évidemment difficile de parler de souveraineté. Cependant certains arguments peuvent être invoqués en faveur de cette idée : il y a lieu d'en examiner rapidement quelques-uns.

Et tout d'abord, si l'Etat français réserve à ses nationaux le monopole du cabotage dans la Mer territoriale, n'y a-t-il pas là acte de souveraineté ? Il est vrai qu'aux termes du Décret des 21-22 septembre 1793, art. 4, « Les bâtiments étrangers ne pourront transporter d'un port français à un autre port français aucunes denrées, productions ou marchandises des crû, produit ou manufac-

tures de France, colonies, ou possessions de France... ». Ce texte lui-même montre la faiblesse de l'argument invoqué : il ne s'agit nullement ici de navigation dans la Mer territoriale, mais d'une navigation qui va d'un port français à un autre port français ; or les ports font partie du territoire national en tant que dépendance du domaine public. L'Etat y est souverain, et peut y interdire le départ ou l'arrivée d'un navire transportant des produits français. Il y a bien là acte de souveraineté, mais elle s'exerce dans l'étendue du domaine public. De plus, la loi du 2 avril 1889 réserve au pavillon français la navigation entre la France et l'Algérie, et il ne saurait être question de considérer la Méditerranée comme Mer territoriale française dans toute son étendue.

Il ne semble pas que l'on puisse tirer davantage argument de l'article 11 du Décret du 29 septembre 1929 qui stipule que : « Aucun bâtiment de guerre étranger admis dans les ports et *Eaux territoriales* des secteurs visés à l'art. 1^{er} ne pourra y mettre à exécution une sentence de mort ». Ce serait soutenir que le navire de guerre étranger tombe sous la souveraineté de l'Etat riverain, ce qui est contraire à l'unanimité de la doctrine et de la pratique internationales sur ce point. Le navire de guerre, considéré, en quelque point qu'il se trouve, comme le prolongement de l'Etat dont il bat le pavillon, et cela même dans les eaux intérieures où les ports d'un autre Etat, échappe de ce fait à la souveraineté de ce dernier. Il doit toutefois se conformer aux lois douanières et sanitaires, aux règlements de ports et de navigation, mesures de police édictées par le riverain, ici dans le décret du 20 septembre 1929 par son article 10, dont l'article 11 cité plus haut n'est que le

prolongement. Il n'y a là qu'une mesure de police et nullement un acte de souveraineté dans la mer territoriale.

Mais l'argument le plus intéressant est, semble-t-il bien, le suivant : ces droits si divers, bien que considérés isolément en eux-mêmes, *ut singuli*, par la législation française, n'en apparaissent pas moins, aux abords mêmes de la côte, si nombreux, si intimement superposés, qu'ils suggèrent effectivement, à première vue, l'idée d'une compétence générale. Il est exact, en effet, que l'Etat exerce aux approches immédiats du territoire, presque autant de droits, autant peut-être (et c'est un point que l'on examinera plus loin), que s'il était souverain. Ne l'est-il pas, en réalité ? Il ne le semble pas cependant, car, ainsi que l'exprime si justement M. Galland, « lorsqu'on va vers la mer libre, ces compétences s'essèment les unes après les autres, et il apparaît, sans discussion possible, qu'il n'y a sur la Mer territoriale qu'une réunion de compétences particulières dont l'assiette varie dans chaque cas » (4). Une dernière objection pourrait toutefois être encore soulevée. Dans la zone la plus proche de la côte, où le faisceau des compétences est particulièrement important, disons, pour fixer les idées, dans les trois milles, ne pourrait-on pas parler de souveraineté, alors que pour l'autre zone plus proche de la haute mer où les compétences s'essèment les unes après les autres, l'idée de zone contiguë où l'Etat n'exercerait plus que des droits fragmentaires s'imposerait à l'esprit ? Cette conception, plus nuancée certes, ne paraît guère plus acceptable que la précédente et cela pour deux raisons principales. En premier lieu,

(4) Henri Galland : *Revue de Droit International*. Tome XVII, n° 1, p. 303-310.

la législation française considère ces droits isolément, chacun en particulier, et n'a posé en aucun texte l'idée de compétence générale, de souveraineté. D'autre part, si l'on considère l'un de ces droits isolés, tel qu'il a été défini par le législateur, soit par exemple le droit de faire respecter la neutralité de la France dans la limite de six milles, il est aisé de voir qu'il doit être exercé dans toute sa plénitude jusqu'à la distance fixée ; il ne comporte pas de modalités différentes dans la limite des trois milles, pour reprendre l'hypothèse précédente, et au-delà de cette limite.

C'est pourtant en faveur de la souveraineté que se prononce, mais avec bien des réserves, la partie la plus ancienne de la doctrine administrative française (5). Pour M. Berthélemy (6), « ...les Etats riverains y sont souverains sur la zone qui les borde... », mais une note précise aussitôt que « cependant cette question ne peut pas passer pour définitivement réglée ». Il est cependant remarquable que l'auteur, traitant de la Mer territoriale à propos du domaine public maritime, n'affirme cependant pas expressément qu'elle en soit une dépendance, comme il le fait pour les ports, les phares et les balises (7), et par là marque bien son hésitation, pour ne pas dire plus, à considérer cette zone comme une partie du territoire national.

M. Hauriou (8) énumère les dépendances du domaine

(5) Dans ce chapitre, consacré à l'étude du droit interne français, la doctrine internationale française est volontairement laissée de côté et sera examinée plus loin.

(6) H. Berthélemy : *Traité élémentaire de droit administratif français*, 12^e édition, 1930, p. 549.

(7) Rappelons que, en droit administratif français, les eaux intérieures, havres et rades, ports, phares et balises sont une dépendance du domaine public. C'est là un point hors de contestation.

(8) Hauriou : *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 12^e édition, 1933, p. 810-811.

maritime (cf. note 7), sans parler de la Mer territoriale. Il précise seulement son opinion en note : « Quant à la mer elle-même, sa situation est réglée par le droit international. Elle est res communis, et par conséquent libre, mais chaque Etat a *un droit de souveraineté* sur la zone commandée par le canon du littoral... ». C'est la théorie exposée par l'Institut de Droit international en 1894 et en 1912. Or pour l'auteur, l'Etat a, sur les dépendances du domaine, un droit de « propriété administrative ». S'il n'a sur la Mer territoriale qu'un droit de souveraineté, il ne saurait être question de considérer celle-ci comme un fragment du territoire national. Et cela d'autant moins que M. Hauriou lui-même a bien précisé son sentiment sur ce point : il estime que si l'Etat a « un droit de souveraineté », ce droit s'exerce néanmoins sur une partie de la mer « res communis et par conséquent libre ».

C'est pourtant l'assimilation tentée récemment par M. Bonnard (9) qui fait rentrer la Mer territoriale dans le domaine public maritime. Il faut toutefois noter que, l'année même où cette opinion fut exposée, en 1935, le Conseil d'Etat allait l'infirmier avec une singulière netteté dans un arrêt que l'on retrouvera plus loin. Au surplus, elle reste complètement isolée dans la doctrine actuelle.

En effet, dans leur énumération des dépendances domaniales, ni M. Waline (10), ni M. Rolland (11), ne parlent de la mer territoriale, bien que leurs critères du domaine leur aient permis de l'y comprendre (12). Ce

(9) R. Bonnard : Précis de droit administratif, 1935, p. 436.

(10) Waline : Traité élémentaire de droit administratif, 1936, p. 524.

(11) Rolland : Précis de Droit administratif, 1934, p. 351-352.

(12) Pour M. Waline, p. 523 « Fait partie du domaine public tout bien

silence peut sans aucun doute être interprété comme une exclusion, mais n'apporte à cette recherche qu'un éclaircissement négatif.

M. Mestre (13), enfin, le dernier en date, ne s'est pas contenté de refuser la domanialité publique à la Mer territoriale, alors qu'il l'accorde aux eaux intérieures, points qui doivent être considérés comme définitivement admis par la doctrine, et, on le verra par la jurisprudence française ; mais il expose avec une singulière clarté le fondement de la condition juridique de la Mer territoriale, telle qu'il lui semble résulter de la pratique législative française. L'auteur s'exprime ainsi : « La mer elle-même est une « *re communis* », elle n'est pas dans le domaine public, elle n'appartient à personne, et tout le monde à la liberté d'y naviguer ; *mais l'Etat a, dans un but de sécurité, d'ordre public, et dans un intérêt douanier, un droit de police sur une certaine étendue de mer, sur ce que l'on appelle la Mer territoriale* ».

On retrouve tout d'abord ici le début de la thèse de M. Hauriou : la Mer territoriale n'est qu'une partie de la mer libre, *res communis* ; mais alors que celui-ci n'échappait pas à toute contradiction en affirmant, « un droit de souveraineté » sur ce fragment de la mer libre, M. Mestre, au contraire, est parfaitement logique en écartant ce droit, avec toute l'imprécision que peut comporter sa définition précise ; il reconnaît ces droits nombreux que l'Etat exerce sur la mer côtière, qu'il

appartenant à une personne administrative qui, soit à raison de sa configuration naturelle, soit à raison d'un aménagement spécial, soit peut-être même *en raison de son importance historique* ou scientifique est nécessaire à un service public ou à la satisfaction d'un *besoin public*, et ne saurait être remplacé par aucun autre dans ce rôle ». M. Rolland s'exprime ainsi (p. 350) : « Font partie du domaine public toutes les dépendances domaniales affectées directement et immédiatement soit à un service public, soit à l'usage public ».

(13) A. Mestre : Cours de Droit administratif 1935-1936, p. 503-504.

n'exerce dès lors que dans l'intérêt du territoire national sur lequel il est souverain, et ces droits il les fait rentrer dans une catégorie juridique bien connue et nettement définie en droit public français : le droit de police. Cette notion classique permet, on le verra plus tard, d'expliquer ce fait que l'Etat considère chaque droit indépendamment des autres, et puisse, par là même, lui assigner une limite propre correspondant au but qu'il se propose d'atteindre.

Mais, si laissant de côté la doctrine, on examine à présent les solutions juridictionnelles françaises, on s'aperçoit que c'est précisément cette notion de « droit de police » qui sert à expliquer le fondement juridique de la pratique législative française : la jurisprudence judiciaire et la jurisprudence administrative sont sur ce point, et il est important de le remarquer, parfaitement concordantes.

La jurisprudence judiciaire est constante sur la matière depuis l'arrêt de la Chambre civile de la Cour de Cassation du 26 novembre 1918 (14) dans l'affaire *Proux contre Courcoux* dont il est nécessaire de rappeler brièvement l'espèce. Le capitaine Proux commandant « La Rance » ayant à trois demi-milles du cap Matifou au large d'Alger, prêté assistance au « Franck Delmas », capitaine Courcoux, assigna ce dernier devant le Tribunal de Commerce d'Alger en indemnité pour frais d'assistance en mer. La Cour d'Appel d'Alger, saisie de l'affaire, reconnut, le 10 mars 1913, que malgré l'article 59 du Code de procédure civile décidant qu'une action personnelle doit être portée devant le tribunal du domicile du défendeur, en l'espèce Saint-Nazaire, néanmoins,

(14) Dalloz : 1923-1-103 et Gazette du Palais, 18 février 1919, p. 635.

une extension normale de l'article 420 du même code autorisait, en matière commerciale, l'assignation devant le tribunal dans le ressort duquel s'était produit le fait générateur de l'indemnité réclamée. Mais poursuit l'arrêt : « la difficulté pour le demandeur est d'établir préalablement que les deux navires, au moment où se produisirent les faits d'assistance dont il excipe, se trouvaient dans la circonscription judiciaire d'un tribunal d'Algérie ; or, attendu que si la limite d'un arrondissement est nettement délimitée sur terre, il en est tout autrement en pleine mer, même dans la zone soumise à la juridiction française... ». Et le tribunal de commerce d'Alger fut déclaré incompétent. Certes, l'arrêt de la Cour d'Alger ne tranche pas formellement la question de souveraineté qui d'ailleurs ne se posait pas, mais il résiste implicitement à l'assimilation de la Mer territoriale au territoire national, tout au moins en ce qui concerne la compétence territoriale. Mais, bien plus, il parle des droits de l'Etat français sur la mer côtière, qui est pour lui la pleine mer elle-même ; les mots « il en est tout autrement en pleine mer, même dans la zone soumise à la juridiction française » ne laissent à cet égard aucune doute possible.

Il serait d'ailleurs levé par l'arrêt de la Cour de Cassation du 26 novembre 1918. Saisie à son tour de l'affaire Proux, la Chambre civile, présidée par M. Sarrut, premier président, confirma l'arrêt précité de la Cour d'Alger, et les derniers attendus de son arrêt viennent nettement préciser la portée de l'arrêt du 10 mars 1913, en lui donnant le fondement juridique qu'il n'avait pas clairement dégagé. Et voici le texte : « ...si les Eaux territoriales sont soumises aux pouvoirs de police et de sûreté de l'Etat, elles ne forment pas une partie du ter-

ritoire français ou colonial et ne rentrent pas dès lors dans l'une quelconque des circonscriptions judiciaires en lesquelles il a été divisé ; que les textes desquels il résulte que les tribunaux voisins ont la connaissance des suites de certains actes accomplis dans les Eaux territoriales ne font pas échec à ce principe ; *qu'ils n'ont d'autre objet que d'attribuer à ces tribunaux une compétence spéciale sans modifier les limites de leur ressort, qui ne saurait dépasser les confins du territoire national ; par ces motifs rejette... »*.

Sans doute, l'arrêt de la Cour d'Alger est confirmé, mais la Chambre civile, saisie d'un problème de compétence, l'a résolu en élevant singulièrement le débat. Sa science du droit français lui a permis d'étayer sa solution sur un principe général qu'elle a posé, par deux fois, avec la plus grande netteté : les Eaux territoriales « ne forment pas une partie du territoire français », et plus loin elle ajoute que la compétence d'un tribunal « ne saurait dépasser les confins du territoire national ». Quant aux droits incontestables qu'exerce l'Etat sur la mer territoriale, ce sont, pour elle des « pouvoirs de police et de sûreté ». Mais alors qu'est donc la Mer territoriale ? C'est la Cour d'Alger qui répond : la pleine mer.

La jurisprudence française s'est, depuis, parfaitement conformée à la doctrine de cette décision fondamentale. Il suffit de citer en ce sens un jugement du tribunal de commerce d'Alger du 3 mars 1926, Di Pozzo contre Derros, et l'arrêt de la Cour d'Alger du 9 décembre 1931, navire « Vauquelin », Compagnie générale Transatlantique contre Pacce, qui reproduit à peu près textuellement les termes de l'arrêt Proux contre Courcoux (15).

(15) « Le Droit maritime français », 1^{er} mars 1932, p. 102.

Cette solution, actuellement unanime, de la jurisprudence française, qui est précisément celle de la doctrine administrative la plus récente, a été examinée par M. Gidel (16) qui s'exprime ainsi : « La réponse officielle du gouvernement français lors des travaux préparatoires de la première conférence de codification ramène à sa portée exacte l'arrêt de la Cour de Cassation du 26 novembre 1918, *Proux contre Courcoux* : « Dans le cas où la compétence est déterminée par le lieu où l'obligation a pris naissance (art. 420, Code de proc. civ.), on peut objecter à la compétence fondée sur la présence d'un navire étranger dans les eaux territoriales françaises que la Cour de Cassation, dans l'arrêt *Proux contre Courcoux* ...a estimé que les eaux territoriales ne font pas partie de la circonscription judiciaire d'un tribunal déterminé. Mais c'est là une considération touchant à l'organisation judiciaire de la France, donc de pur droit interne », ...cela ne signifie pas que l'état français ne soit pas souverain sur sa mer territoriale, et qu'il n'y ait pas comme tel des droits de juridiction. Cela signifie seulement que les assignations doivent être faites en conformité des dispositions de l'article 59 du code de procédure civile ».

L'examen de l'arrêt du 26 novembre 1918, tel qu'il a été fait ci-dessus, ne permet pas, malgré la haute autorité qui s'attache au nom de M. Gidel, d'adhérer à cette conclusion, pas davantage d'ailleurs qu'à celle de la réponse officielle française qu'il invoque. Certes l'affaire *Proux* pose un problème de compétence, et il a été résolu. Il est de droit interne soit, puisqu'il touche à l'organisation française et qu'il est tranché en confor-

(16) Gidel : *Le Droit International Public de la Mer*, Tome III, notes, p. 176-177.

mité des articles 59 et 420 du Code de procédure civile ; mais est-il vraiment de « pur » droit interne, puisque les limites du ressort d'un tribunal ne sauraient « dépasser les confins du territoire national », point qui demeure hors de toute contestation ? Au surplus, ainsi que l'écrit M. Rousseau : « L'Etat n'établit et n'étend ses compétences que par des procédés juridiques de droit interne, en vertu même du principe d'indépendance ; et on ne peut récuser ces procédés sans méconnaître la conviction juridique dont ils s'inspirent ».

Enfin, il est déjà malaisé d'affirmer, on l'a vu, que la Cour d'Alger s'en soit strictement tenue à la solution d'un cas de compétence de pur droit interne, et qu'elle ne se soit pas prononcée, implicitement au moins, sur la question de souveraineté. Mais cela devient impossible en ce qui concerne l'arrêt de la Chambre civile du 26 novembre 1918 ; il suffit pour cela de se reporter aux attendus, rapportés plus haut, et que M. Gidel a négligé de citer : « ...Si les Eaux territoriales sont soumises aux pouvoirs de police et de sûreté de l'Etat, elles ne forment pas une partie du territoire français... » ; il y a bien là l'affirmation d'un principe de portée générale, et non limitée seulement à l'application de l'article 420 du Code de procédure civile. Sans doute, en vertu de certains textes, l'arrêt prend soin de l'affirmer, « les tribunaux voisins ont la connaissance des suites de certains actes accomplis dans les Eaux territoriales », mais « ils ne font pas échec à ce principe et... n'ont d'autre objet que d'attribuer à ces tribunaux une compétence spéciale sans modifier les limites de leur ressort... » Or l'article 420 du Code de procédure civile (17) reconnaît

(17) Code de Procédure civile, art. 420 : « Le demandeur pourra assigner à son choix, devant le tribunal du défendeur ; devant celui

au tribunal non pas une compétence spéciale, mais une compétence ordinaire à l'occasion d'un fait accompli dans son ressort, et ce ressort, l'arrêt le dit avec force, « ne saurait dépasser les confins du territoire national ».

Contrairement à l'affirmation de M. Gidel, la Cour de Cassation a certainement voulu dire que l'Etat n'est pas souverain sur ses Eaux territoriales, puisque « elles ne forment pas une partie du territoire français ». Sans aucun doute, il possède des droits sur elles ; ils ne constituent pas la souveraineté, mais des « Pouvoirs de police et de sûreté ».

Ces mêmes conclusions viennent précisément d'être adoptées par la jurisprudence administrative, avec moins de précision certes, mais sans nulle équivoque, ce qui ne peut surprendre si l'on se rappelle que cette juridiction a accoutumé de ne pas poser de principes généraux, mais de s'attacher seulement à la solution de l'espèce envisagée. La section du contentieux du Conseil d'Etat, sous la présidence de M. Pichat (18), a eu en effet récemment à connaître de la Mer territoriale et à se prononcer sur sa condition dans un arrêt du 24 mai 1935, « Thireaut », dont les termes principaux méritent d'être rapportés : « Considérant... *que le point où était mouillé le radeau du requérant était en dehors du rivage de la mer ; que la rade où il se trouvait ne formait pas une dépendance d'un port et par suite ne faisait pas partie du domaine public maritime ; que dans ces conditions, s'il appartenait à l'administration de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher*

dans l'arrondissement duquel la promesse a été faite et la marchandise livrée ; devant celui dans l'arrondissement duquel le paiement devait être effectué ».

(18) Sirey 1936-3-1. Cons. d'Et., 24 mai 1935, Thireaut, et la note de M. Rousseau.

que ledit radeau ne constituât un obstacle ou une gêne à la navigation dans la partie des eaux territoriales où il se trouvait, c'est à tort que par l'arrêté attaqué, le conseil de préfecture interdépartemental de Nice a décidé que le fait par le sieur Thireaut de l'avoir réinstallé au mois de juin 1932 malgré le refus d'autorisation qui avait été opposé à sa demande par le service des Ponts et Chaussées, constituait une contravention aux lois et règlements sur la voirie maritime, que l'arrêté doit être annulé, etc... ».

De la lecture de ces considérants se dégagent deux notions, très nettement affirmées, qui retiennent aussitôt l'attention : la Mer territoriale ne fait pas partie du domaine public, et cependant l'administration a qualité pour prendre sur elles certaines mesures.

Il convient tout d'abord de s'arrêter à l'examen du premier de ces points. Le Conseil d'Etat affirme nettement que la Mer territoriale n'est pas une dépendance du domaine public, et que, par conséquent, la procédure des contraventions de voirie « instituée pour assurer la protection pénale de l'intégrité physique du domaine public » (Ch. Rousseau), ne saurait, comme telle, lui être applicable. Or il n'a jamais hésité à reconnaître que les Eaux intérieures, le territoire maritime, font partie du domaine public. C'est ainsi qu'il a jugé, à l'occasion de travaux effectués par une société concessionnaire dans un port maritime, que les déblais provenant des terrains submergés appartiennent à l'Etat, parce que les ports et les rades sont des dépendances du domaine public (19). De même les avaries causées par

(19) Cons. d'Et., 17 janvier 1923, Ministre des Travaux publics et Gouverneur général de l'Algérie contre Société Piccioli frères. Sirey 1925-3-17, avec Note de M. Hauriou.

des bateaux de pêche à divers ouvrages publics d'un port constituent une contravention de grande voirie (Rec. des Arrêts du Cons. d'Et. 1931, p. 1087, 4 décembre 1931, Ministre de la Marine marchande c/ Compagnie Lorientaise de chalutage et Tonnerre) (20). La doctrine du Conseil d'Etat est donc sur ce point clairement établie : les Eaux intérieures font partie du domaine public, la Mer territoriale n'en fait pas partie.

Or la doctrine actuelle de la souveraineté déclare avec force que « le territoire de l'Etat comprend une zone de mer désignée... sous le nom de Mer territoriale », ou selon le mot de M. Gidel que « au point de vue du statut juridique des Eaux territoriales,... les Eaux territoriales constituent du territoire submergé » (21). Elle postule donc que cette mer doit être soumise au même régime juridique que le territoire ferme : l'Etat, souverain sur celui-ci, doit l'être également sur celle-là. C'est précisément cette solution que la jurisprudence administrative française a délibérément rejetée. Elle proclame, au contraire, la disparité complète de régime juridique entre la Mer territoriale et les Eaux intérieures. La Mer territoriale n'est pas susceptible d'appropriation privée, elle ne saurait par là même former une dépendance du domaine privé de l'Etat ; elle ne fait pas partie davantage du domaine public. Il est donc permis de se demander à quel titre l'Etat serait souverain sur elle. C'est pourquoi il n'est pas téméraire de conclure que, pour le Conseil d'Etat, l'Etat français n'a pas la souveraineté de la Mer territoriale (22).

(20) M. Rousseau, Note cit., indique également Cons. d'Et., 15 janv. 1930, Société des Usines métallurgiques de la Basse-Loire, en ce qui concerne le refus d'enlever l'épave d'un bâtiment échoué.

(21) Actes de la Conférence de Codification du D. I., Vol. III, p. 43.

(22) Au contraire, conformément aux termes de la convention sur la navigation aérienne du 13 octobre 1919 qui reconnaît à l'Etat « la

Mais si la juridiction administrative a jugé que les Eaux territoriales ne font pas partie du domaine public, et que, en conséquence, la procédure des contraventions de voirie ne leur est pas applicable, elle a cependant reconnu formellement que l'Etat possède sur elles des droits. Assurément, elle ne s'est pas expliquée sur leur nature, ni sur leur entier contenu. Elle a, du moins, affirmé nettement l'un d'entre eux dans sa plénitude puisqu'il appartient à l'administration « de prendre *toutes* les mesures nécessaires pour empêcher que ledit radeau ne constituât un *obstacle* ou une *gêne* à la navigation dans la partie des eaux territoriales où il se trouvait ». Le sens de cette phrase est dépourvu d'équivoque : le mot sans doute n'y est pas prononcé, mais elle n'en suggère pas moins aussitôt l'idée de police. Quelles pourraient être ces mesures que l'Etat français a le droit de prendre, en un point sur lequel sa souveraineté ne s'exerce pas, afin d'assurer la sécurité et la tranquillité de la navigation, sinon des mesures de police ? Pour le Conseil d'Etat, il s'agit certainement dans ce cas particulier de police de la circulation, sous le double chef de la sécurité (« obstacle »), et de la tranquillité (« gêne »).

Ainsi la position adoptée par le Conseil d'Etat est, très exactement, celle de la jurisprudence judiciaire avec l'arrêt du 26 novembre 1918 : elle vient pleinement confirmer les solutions de la doctrine. Celle-ci est unanime, à l'exception de M. Bonnard dont la thèse, on le voit maintenant, est éminemment discutable, et en tout

souveraineté complète et exclusive sur l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire », qui, au sens de cet acte, comprend aussi la Mer territoriale (art. 1), le Conseil d'Etat a jugé que l'espace aérien ainsi défini constitue une dépendance du domaine public. (Cons. d'Et., 7 mars 1930, Comp. aérienne française. Sirey, 1930-3-75).

cas contraire au droit positif, à exclure la Mer territoriale du domaine public. En ce qui concerne la nature des droits exercés, la doctrine ancienne, on le sait, s'est trouvée fort gênée pour les comprendre dans la catégorie de la souveraineté ; mais la doctrine moderne, libérée d'idée préconçue en la matière, a affirmé, avec M. Mestre, qu'ils rentrent dans le Droit général de Police : cette solution est la seule qui explique le fondement juridique de notre législation.

On est en mesure, à présent, d'aborder la question posée au début de ce chapitre : puisque la France ne se reconnaît pas souveraine de la Mer territoriale, ses intérêts essentiels sont-ils néanmoins suffisamment protégé par les applications de la conception juridique à laquelle elle s'est ralliée ? Il est évidemment difficile d'admettre qu'une puissance maritime considérable néglige avec constance ses intérêts vitaux depuis beaucoup plus d'un siècle, d'autant plus que l'examen rapide d'un certain nombre de dispositions de droit positif, tel qu'il a été fait plus haut, montre au contraire que ces intérêts sont loin d'être méconnus. Cependant la réponse définitive à une telle question dépend essentiellement, d'une étude juridique plus serrée de la notion « Droit de Police », qui fera l'objet du chapitre suivant. Toutefois, il importe, en terminant celui-ci, de résumer d'un mot le système français en ce qui concerne les Eaux territoriales, tel du moins qu'on a tenté de le dégager ici. On peut l'exprimer, semble-t-il en deux propositions :

1° L'Etat n'est pas souverain de la Mer territoriale : elle ne constitue pas une partie de son territoire.

2° L'Etat exerce un droit général de police sur la Mer territoriale.

CHAPITRE II

LA THÉORIE DU DROIT GÉNÉRAL DE POLICE

SECTION I.

Les Théories antérieures

Cette notion de Droit général de police dégagée de l'examen du Droit interne français évoque nettement une théorie originale sur la mer territoriale exposée en 1898 par M. de La Pradelle, théorie qui devait être appelée à un retentissement considérable. Inspirée directement par les nécessités de la pratique et par la législation française, elle annonçait déjà le système actuel du droit français, dont elle apparaît aujourd'hui, non comme l'ébauche, mais véritablement comme le premier état. Il apparaît donc indispensable d'en parler, au moins rapidement, ainsi que des nombreux échanges d'idées qu'elle a suscités (1).

Le début même de l'exposé de cette théorie, il importe en premier lieu de le noter, semble déjà avoir été écrit pour le système du droit général de police ; en effet, M. de La Pradelle s'est exprimé en ces termes : « L'Etat

(1) La Pradelle : Le Droit de l'Etat sur la Mer territoriale. *Revue générale de Droit International Public*, Tome V, 1898, p. 264-284 et 309-347.

riverain qui n'est pas propriétaire ni souverain de la Mer territoriale, a seulement le droit d'imposer au souverain de la mer, la société des Etats, des restrictions basées sur la nécessité de sa protection personnelle », formule qui annonce déjà avec une force singulière celles de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat. Lorsqu'il s'est agi de préciser la nature juridique de ces restrictions, l'auteur a pensé, à cette époque, pouvoir les qualifier de « servitudes côtières » exercées sur la mer au profit du territoire national. La Mer territoriale n'étant ainsi frappée que d'un faisceau de servitudes au profit de l'Etat riverain, en principe celui-ci est sans droit, car la servitude ne se présume pas. M. de La Pradelle a jugé que dans ce cas particulier le seul fondement de la servitude c'est la nécessité de défendre les intérêts du riverain. « L'Etat riverain n'aura donc le droit de restreindre vis-à-vis des tiers le libre usage de la mer que dans les limites de la nécessité ». Cette notion de nécessité, interprétée strictement, conduisait à ne reconnaître à l'Etat l'exercice de servitudes côtières que dans trois hypothèses limitativement énumérées.

a) Il aura le droit d'assurer le respect de sa neutralité aux abords de sa côte pour éviter à celle-ci le contre-coup des opérations militaires ;

b) Il aura le droit d'imposer aux bâtiments de commerce étrangers de passage dans la mer territoriale une surveillance douanière telle qu'inspections, visas des manifestes, etc...

c) Il pourra, enfin, tenir à distance les bâtiments d'état sanitaire suspect, pour protéger son territoire contre les épidémies.

Tels sont les seuls droit reconnus à l'Etat riverain :

il ne peut prétendre, l'auteur prend soin de le préciser, exercer dans la Mer territoriale sa juridiction civile ou répressive, non plus qu'à réserver le droit de pêche à ses ressortissants ; enfin « la Mer territoriale ne peut faire des nationaux *jure soli* puisqu'elle n'est pas incluse dans les frontières de l'Etat riverain ».

En ce qui concerne les limites à l'intérieur desquelles ces servitudes pourront être exercées, « c'est aussi la nécessité qui va servir de mesure aux droits dont elle est le principe », donc « pas de limite fixe unique à laquelle nécessairement commencent les pouvoirs de l'Etat côtier ». Chaque droit, considéré en lui-même, sera exercé jusqu'à la distance jugée nécessaire pour son entière protection : c'est, précisément là, la solution de la législation française.

Cette théorie, qui présentait le problème de la condition de la Mer territoriale sous un aspect tout nouveau et particulièrement original, a retenu longtemps l'attention de la doctrine qui (et c'est le point qui présente un intérêt particulier pour l'étude de la conception juridique actuelle de la pratique française) lui a consacré, jusqu'à une époque récente, des critiques qui méritent un bref examen (2).

La critique essentielle porte sur les méthodes du droit privé auxquelles fait appel la théorie de M. de La Pradelle. Sans entrer dans les détails d'une controverse qui dépasse le cadre de ce travail, il faut en effet reconnaître que le droit international contemporain a dégagé récemment le critère de la servitude internationale, qui serait selon M. Gidel « la collaboration dans l'exercice de la

(2) Voir sur ce point Gidel : *Le Droit international public de la Mer*, Tome III, p. 160. — Fauchille et Bonfils : *Traité de Droit international public*, Tome I, 2^e partie, p. 146-147. — Bustamante : *La Mer territoriale*, p. 142.

compétence réglementaire ». Or il semble certain qu'en ce qui concerne les droits exercés par l'Etat sur la mer territoriale, « on ne peut... pas parler de servitudes, puisque l'Etat exerce des pouvoirs propres qui ne lui ont pas été concédés par la communauté internationale » (Rousseau, Aménagement des compétences en droit international, cité par Gidel, V. *supr.* note 2). La critique est sans doute décisive, mais il faut reconnaître qu'elle était aisée. Ceux qui s'attardent volontiers à la mettre en lumière, semblent vouloir oublier que la théorie des servitudes côtières a été exposée, il y a près de quarante ans, à une époque où l'évolution du Droit international était encore à ses débuts, où le droit public n'avait pas encore dégagé ses méthodes propres.

Une seconde objection a été adressée à la théorie des servitudes par Fauchille, dans les termes suivants : « On peut enfin se demander si, en limitant aux trois rapports qu'il indique les droits de servitudes de l'Etat, l'auteur du système en tire bien toutes les conséquences : pourquoi, par exemple, refuser à cet Etat le droit de police et de pêche exclusive dans les eaux qui bordent son territoire ?... ». Cette critique est sans doute justifiée : il est exact qu'envisagée sous cet angle, la théorie est en opposition avec le droit positif qui reconnaît à l'Etat riverain un nombre plus considérable de droits sur les eaux côtières, mais ne faut-il pas également rappeler, une fois de plus, qu'elle fut exposée en 1898, rapidement, sous forme d'ébauche ? M. de La Pradelle lui-même n'a-t-il pas pris soin d'écrire à la fin de son étude : « le système que nous esquissons » ?

Ces observations, pour pertinentes qu'elles soient, ne semblent pas, en réalité, avoir été au fond même du problème : elles ont négligé les points essentiels de la théo-

rie, peut-être même parce que leur critique en eût été moins facile. En effet, M. de La Pradelle, le premier, a nettement dégagé deux notions capitales, conformes à la nature même des choses, et qui éclairaient d'un jour nouveau le problème de la Mer territoriale. Et tout d'abord, la mer est libre, la mer est une : la Mer territoriale n'est qu'une partie de la Haute mer, « res communis ». D'autre part, l'Etat riverain exerce légitimement des droits sur la zone de mer qui baigne ses côtes, et ces droits, il les possède pour assurer la protection et la défense de ses intérêts essentiels. C'est là un principe général entièrement conforme à la pratique internationale, indépendant de la conception juridique de « servitude côtière », et que vient au surplus de consacrer à nouveau la jurisprudence française. Toutes les critiques adressées à l'idée de servitude ne sauraient atteindre cette notion essentielle si clairement affirmée par M. de La Pradelle.

De plus, en ce qui concerne l'étendue même de la Mer territoriale, « les frontières exactes des droits du riverain », ces solutions de M. de La Pradelle sont en pleine conformité avec le droit positif, auquel elles viennent apporter une justification qu'aucune critique n'a tenté d'amoindrir. On sait que la plupart des Etats, et la France en particulier, on l'a vu plus haut, exercent des droits sur les Eaux territoriales dans des limites différentes selon l'intérêt considéré. Comment justifier l'adoption de cette pluralité de limites, au lieu d'une limite unique dont l'idée de souveraineté rendrait alors pleinement compte ? M. de La Pradelle fournit l'explication de cette apparente anomalie ; ces droits exercés par l'Etat riverain, « c'est la nécessité qui les fonde,... mais c'est aussi la nécessité qui va servir de

mesure aux droits dont elle est le principe ». En d'autres termes, et pour reprendre des exemples fournis par la législation française, si la nécessité contraint de prendre des mesures de police douanière jusqu'à 20 kilomètres au large de la côte, elles le seront jusqu'à cette distance ; mais si le besoin d'assurer le respect de la neutralité du riverain ne se fait sentir que jusqu'à une distance de 6 milles, pourquoi s'opposer à des opérations militaires entre navires étrangers, au-delà de cette limite ?

Ainsi donc, malgré toutes les critiques qui viennent d'être rappelées, et quelque fondées qu'elles soient, la théorie de M. de La Pradelle a posé des principes particulièrement féconds. Il convenait tout spécialement de les dégager ici, car ce sont eux, précisément, que postule le système du droit de police, adopté de nos jours par la pratique française, et qui permettent de bien définir ses conséquences. On ne saurait mieux se se résumer sur ce point qu'en reprenant les termes mêmes dont s'est servi Fauchille dans la conclusion de sa critique : « Malgré les critiques dont elle est susceptible, la doctrine des servitudes contient en définitive une idée très juste : c'est que l'Etat riverain doit avoir sur les eaux voisines des droits pour se défendre ».

Du reste, la théorie de M. de La Pradelle a nettement inspiré celle de Fauchille. On peut même dire que la critique du système des servitudes a conduit cet auteur à sa théorie personnelle du Droit de conservation. Fauchille, on vient de le voir, a contesté avec raison la notion juridique de servitude côtière ainsi que les conséquences pratiques, à coup sûr trop étroites, qu'en avait dégagé M. de La Pradelle. Mais contrairement aux critiques ultérieures, il a été frappé par l'exactitude des

principes généraux mis en lumière par cet auteur. Ce sont donc ces principes eux-mêmes qu'il va reprendre, en dégagant cette fois toutes leurs conséquences. L'auteur prend le soin d'énumérer longuement tous les droits qu'il juge devoir être reconnus à l'Etat riverain (3) : il a droit au respect de sa neutralité, il peut prendre des mesures de police douanière et sanitaire, il peut réserver le droit de pêche et de cabotage à ses nationaux, et édicter des règlements de navigation ; il a droit à la préséance en matière de cérémonial maritime ; s'il est belligérant, il peut même interdire aux navires étrangers l'accès du voisinage de sa côte ; enfin il exerce sur la Mer territoriale une compétence juridictionnelle limitée. Lorsqu'il s'agit de préciser la catégorie juridique susceptible de rendre compte de tous ces droits si variés, Fauchille la conçoit comme étant le Droit de conservation qu'il définit ainsi : « La conservation de soi-même constitue un droit fondamental des Etats : elle est même pour eux un devoir. Un Etat dès lors est autorisé à prendre toutes les mesures destinées à assurer son existence, à se défendre contre tous les actes portant atteinte aux éléments de celle-ci, c'est-à-dire à son territoire, à sa population, à sa richesse matérielle » (4).

Telle est rapidement résumée la théorie dite du Droit de Conservation. Malgré sa conformité plus grande avec le droit positif, elle appelle cependant des critiques analogues à celles de la théorie précédente (5). En premier lieu, le fondement juridique lui-même de cette thèse, le droit de conservation, appelle diverses remarques. Son existence n'a certes pas à être mise en doute : il

(3) Fauchille et Bonfils, *op. cit.*, p. 149 à 162.

(4) *Ibid.*, n° 492°, p. 147 in fine.

(5) Gidel, *op. cit.*, p. 163-168.

appartient à tout Etat, en vertu de son droit au légitime développement, et au même titre que le droit de souveraineté, ou le droit d'égalité (6). Mais son contenu lui-même reste difficile à préciser, et demeure, même à l'heure actuelle, extrêmement fuyant ; cependant il est, sur un point du moins, parfaitement limité, ainsi que l'indique M. Le Fur : « le droit de conservation ne doit être invoqué que là où il y a réellement danger pour l'Etat ». Et cette précision seule permet dès lors de se demander si, au contraire de M. de La Pradelle, Fauchille ne s'est pas exagéré les conséquences pratiques de sa théorie. En se basant sur les justifications qu'il fournit au sujet de l'exercice de ces droits, il paraît douteux que le Droit de conservation permette à l'Etat de réserver à ses nationaux la pêche et le cabotage, ou de réclamer le premier salut des navires qui longent son rivage (7).

Mais d'autre part, si les droits reconnus au riverain sont trop étendus pour le fondement juridique dont ils sont censés procéder, ils sont toutefois insuffisants si on les compare à ceux que le droit positif a consacrés. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, la théorie du droit de conservation reconnaît à l'Etat côtier le droit au respect de sa neutralité. Or la conservation n'exige que de défendre « les actes susceptibles d'entraîner de

(6) Le Fur : Précis de Droit international public, 1937, p. 385-388.

(7) « Dans une condition encore moins favorable se présente la théorie de Fauchille, laquelle concevant les droits de l'Etat sur la Mer territoriale comme des manifestations du droit fondamental de conservation, n'admet l'existence d'aucun de ces droits si on ne peut pas démontrer qu'il trouve sa base dans le droit de conservation de l'Etat. Même en admettant l'existence des droits fondamentaux, qui est si contestée, tout le monde voit la profonde incertitude des conclusions auxquelles conduit une doctrine qui rentre en plein dans le domaine du droit naturel ». — Fedozzi : La condition juridique des navires de commerce, p. 65-66.

la part des navires un échange de projectiles... Il semble qu'on doive au contraire ... permettre aux navires belligérants d'utiliser les eaux côtières... comme lieux de stationnement pour réaliser ou compléter leur armement et leurs approvisionnements, car tout en étant des opérations hostiles, ces actes n'impliquent pas par eux-mêmes un recours à la force ». Or, le droit positif reconnaît à l'Etat riverain, Fauchille lui-même en convient, « le droit d'obliger les belligérants à respecter son territoire maritime, de s'opposer aux actes d'hostilité dans le sens le plus large qu'ils tenteraient d'y commettre ». (Ibid, p. 158). Ce simple exemple suffit à montrer l'étroitesse d'une théorie, dont déjà le fondement juridique appelle bien des réserves.

En conclusion, on peut dire de ces deux théories, que si la réglementation qu'elles postulent s'écarte sur de nombreux points du droit positif, cela tient à leur fondement juridique qui, semble-t-il bien, s'est avéré inexact. Il était cependant nécessaire de les rappeler, ne serait-ce qu'en raison de l'autorité de leurs auteurs, car elles se rapprochent du système actuel adopté par le droit français, qu'elles ont annoncé en plus d'une manière. Et d'abord, elles ont répudié comme il le fait, l'idée de souveraineté, l'assimilation de la Mer territoriale au territoire proprement dit. D'autre part, elles ont posé nettement un principe essentiel, la théorie du Droit de conservation ne faisant d'ailleurs que reprendre et développer les données dégagées par M. de La Pradelle : l'Etat doit posséder des droits sur la zone de mer qui l'avoisine pour assurer la protection et la défense de ses intérêts vitaux ; et c'est lui que la jurisprudence française la plus récente vient d'affirmer avec une force nouvelle.

SECTION II.

Le Système actuel

S'il reprend les données essentielles de ces deux thèses, le système du droit positif français échappe entièrement à une objection qu'elles avaient l'une et l'autre soulevée. Les réglementations qu'il édicte ne procèdent pas de conceptions abstraites susceptibles d'en limiter l'exercice : recherchant uniquement un résultat concret, elles tiennent largement compte de tous les intérêts de l'Etat ; l'examen rapide des lois, décrets et règlements sur la matière, ainsi qu'il a été fait au chapitre précédent, est de nature à lever tous les doutes à cet égard. On l'a même remarqué, ce système se caractérise par des conceptions essentiellement finalistes puisqu'aucun texte n'a précisé le fondement juridique des droits de l'Etat. Celui-ci a été dégagé seulement par la doctrine et la jurisprudence qui ont pensé pouvoir le qualifier de Droit de Police. Or, les observations qui viennent d'être faites à l'occasion des deux théories précédentes, ont montré l'intérêt de bien préciser le fondement juridique, car « la nature juridique commande nécessairement le régime de l'institution et ses limites ». On ne peut dès lors tenter une systématisation générale du système français actuel qu'en essayant de préciser la notion même de Droit de Police.

C'est là une recherche d'autant plus nécessaire que pour certains, et notamment pour les partisans de la souveraineté, ce fondement juridique serait aussi vague, aussi incertain que ceux de la théorie des servitu-

des et de la théorie du Droit de conservation, et, partant, devrait faire l'objet d'une égale condamnation. Ainsi, à la Conférence de codification de 1930, le délégué du Portugal, M. de Magalhaes, tout en rappelant que « dans son livre très connu et très documenté, le très distingué professeur Strupp dit : « L'Etat a dans la mer territoriale un droit de police au sens le plus large », a cru cependant pouvoir déclarer « ce terme Police est très vague ». Cependant M. de Magalhaes a jugé bon d'ajouter : « Si l'on admet que, dans la zone contiguë, l'Etat a aussi un droit de police, nous voyons que la différence entre les deux zones n'est pas très grande » (8). Ne peut-on en déduire que malgré sa critique il aurait admis que l'Etat exerçât des droits de police sur les eaux territoriales ?

Or la notion de Police n'est nullement une notion vague. Si sa définition a pu autrefois donner lieu à des hésitations et à des controverses, elle est extrêmement précise en droit public moderne, et ne donne plus lieu à aucune contestation (9). L'origine de ces incertitudes vient de ce fait que l'acte de police procède d'une définition tout à fait particulière. Au contraire des autres actes définis par leur objet, celui-ci se caractérise par son motif, c'est-à-dire par l'antécédent qui le précède et le provoque, mais il se définit aussi par son but, autrement dit par le résultat produit par l'objet de l'acte lui-même. Ces idées essentielles, mises en lumière par M. Bonnard, vont permettre, partant du but et du motif, de déterminer avec précision le contenu du droit de Po-

(8) Actes de la Conférence pour la codification du Droit International, Vol. III, p. 19.

(9) Berthélemy, p. 272. Hauriou, p. 545. Rolland, p. 307. Waline, p. 283, et surtout Bonnard, p. 317-322, dont les développements qui suivent s'inspirent largement.

lice, ses limites, et les applications dont il est susceptible à l'égard de la Mer territoriale, en conformité avec les solutions du droit positif (10).

A. LE BUT.

« La police est cette opération qui a pour but d'assurer par voie générale ou individuelle, préventivement et par certaines mesures appropriées, qui constituent son objet, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques », ou ce que M. Rolland définit d'un mot : « l'ordre public ».

Aux termes de cette définition préliminaire, on voit que l'Etat côtier a la possibilité de prendre dans la Mer territoriale des mesures de police, soit par voie générale, lois ou décrets, tels qu'on les a examinés au chapitre précédent, soit, par voie individuelle, vis-à-vis de tel ou tel bâtiment dont les agissements troublent ou menacent de troubler l'ordre public. C'est en effet en faveur de cette double solution que se prononce la pratique internationale. Cette observation faite, il y a lieu de reprendre les éléments constitutifs du but de l'acte de police.

1° *La tranquillité*. — Elle consiste dans « l'absence de désordres et de troubles. C'est l'état normal des cho-

(10) H. Galland : L'affaire Thireaut, dans Rev. de Droit International, n° I, 1936. L'auteur a largement esquissé la confrontation entre les conséquences de la notion de police et la réglementation positive de la Mer territoriale, telle qu'elle est développée dans cette étude. Les conclusions qui vont suivre sont généralement conformes à celles de M. Galland, bien qu'il admette l'existence d'une police de la conservation du domaine, notion que l'on conteste ici car les mesures destinées à assurer la conservation du domaine ne poursuivent pas un but de police tel qu'on croit pouvoir le définir.

ses ». Lorsque cet ordre règne, l'Etat n'a pas à intervenir ; c'est pourquoi il ne pourra entraver le passage inoffensif des navires étrangers dans la Mer territoriale. Mais « le droit de passage ne fait pas obstacle à ce que l'Etat riverain prenne toutes les mesures nécessaires pour prévenir, dans la Mer territoriale, toute atteinte à sa sécurité, à son ordre public et à ses intérêts fiscaux » (11). Ce sont précisément là des mesures de police auxquelles ce texte fait allusion : réglementation de cette liberté individuelle que constitue le droit de passage, elles ont pour but de prévenir toute atteinte à cet « état normal des choses » qui constitue la tranquillité.

Mais il y a lieu de remarquer, avec M. Waline (12), que « s'attacher à prévenir les causes de désordre, c'est encore travailler au maintien de l'ordre » ; et cet auteur cite comme exemple le contrôle des poids et mesures et la taxation du prix de vente des denrées. C'est à cet ordre d'idées que se rattachent les mesures de police douanière dont l'article 5 de l'acte final de la Conférence de 1930 parle expressément, mesures prises en France, pour rappeler un exemple déjà cité, en vertu de la loi du 27 mars 1817.

On sait également que, sur le territoire, les mesures préventives des bruits (ex. Interdiction de faire usage des avertisseurs d'automobiles pendant la nuit dans les rues de Paris), ont pour but d'assurer la tranquillité publique. De même est reconnu à l'Etat riverain le droit de réglementer l'usage des sirènes dans la Mer territoriale, aux abords de la côte.

(11) Actes de la Conférence pour la Codification du Droit International. Acte final, article 5.

(12) Waline, *op. cit.*, p. 283.

Enfin la tranquillité est essentiellement l'ordre matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désordre, ainsi que le précise Hauriou. Le maintien de l'ordre moral n'est pas du ressort de la police. Toutefois, si le désordre moral s'extériorise au point de troubler l'ordre matériel ou d'être pour lui une menace prochaine, la police a incontestablement qualité pour intervenir (ex. la police des mœurs). Or nul ne conteste à l'Etat riverain le droit de prendre des mesures à l'égard d'un bâtiment étranger traversant les eaux côtières, s'il règne à bord de celui-ci un désordre moral, source d'un désordre matériel qui trouble la tranquillité. Il n'est pas téméraire de déduire une telle solution du texte même de l'article 8 de l'acte final de La Haye, bien qu'il vise plus particulièrement des opérations de police judiciaire : « L'Etat riverain ne peut procéder à bord d'un navire étranger passant dans la Mer territoriale, à l'arrestation d'une personne ou à des actes d'instruction à raison d'une infraction pénale commise à bord de ce navire lors du passage, que dans l'un ou l'autre des cas ci-après :

« 1° Si les conséquences de l'infraction s'étendent hors du navire ;

« 2° Si l'infraction est de nature à troubler la paix publique du pays ou le bon ordre dans la Mer territoriale... »

2° *La sécurité.* — Elle est constituée par l'absence des accidents ou des risques d'accidents de toute nature susceptibles de causer des dommages soit aux personnes, soit aux choses. Mais elle constitue également un droit pour l'Etat lui-même en tant qu'Etat, indépendamment de ceux qui vivent sur son territoire ou de leurs biens.

Il convient de considérer séparément ces deux aspects de la notion de sécurité.

En premier lieu, la police de la sécurité a pour but la prévention des fléaux de toute sorte ; en suivant l'énumération non limitative, il faut bien le souligner, de M. Waline, en ce qui concerne le territoire lui-même, il peut s'agir de vols (police des jeux), d'effondrement (démolition des édifices menaçant ruine), de chutes d'objets (réglementation des panneaux d'affichage susceptibles d'être renversés par le vent), d'accidents de la circulation (police des chemins de fer, code de la route, police de la circulation), de chutes (clôture des puits de mine abandonnés), d'accidents divers (internement des aliénés, divagation des animaux dangereux, tirs forains, baignades, etc...) Le rappel de ces cas d'espèce si variés permet aussitôt de constater que l'Etat a le droit de pratiquer des mesures analogues dans les eaux proches de ses côtes. L'acte final de La Haye dans son article 6 le lui reconnaît formellement : « Les navires qui usent du droit de passage devront se conformer aux lois et règlements édictés, en conformité avec la coutume internationale par l'Etat riverain, notamment en ce qui concerne : a) la sécurité du trafic et la conservation des passes et du balisage (il s'agit ici à n'en pas douter de la police de la circulation à laquelle doivent se soumettre les usagers) ; b) la protection des eaux de l'Etat riverain contre les diverses pollutions auxquelles elles peuvent être exposées du fait des navires... » Dans cette dernière hypothèse, il s'agit par exemple de la pollution des eaux par les résidus de la combustion des moteurs, d'où danger d'incendies (police de la sécurité), ou d'infection des ports et des plages (police de la salubrité, V. infra). Le mot « notamment » indique bien que l'Etat

possède le droit de prendre toutes mesures de police rentrant dans cette catégorie des mesures de sécurité. C'est ainsi qu'il demeure qualifié pour imposer l'usage d'un pilote local aux navires qui passent dans la Mer territoriale, ou réglementer l'enlèvement des épaves dont la présence constitue un danger pour la navigation.

Mais son devoir d'assurer la sécurité des particuliers et de leurs biens fonde également l'Etat à prendre des mesures de sécurité dans son intérêt propre. Il est vrai que ce souci s'apparente étroitement au précédent, bien qu'il en diffère légèrement, car la raison d'être essentielle de l'Etat est d'assurer le bien commun. En vue d'assurer sa sécurité, l'Etat peut réglementer la navigation aérienne et interdire au survol et à la photographie aérienne certaines zones de la Mer territoriale, particulièrement au large des ports militaires, ou des batteries côtières. Pour la France, des mesures semblables ont été prises, on l'a vu, en vertu de plusieurs arrêtés du Ministre de l'Air qui s'échelonnent entre 1926 et 1932. Dans le même but, il pourra être amené à interdire aux étrangers l'exercice de la pêche dans les Eaux territoriales, ou l'exploitation du lit et du sous-sol de cette mer. (Ce point sera examiné au Chapitre III). Enfin, en cas de guerre entre puissances tierces, l'Etat riverain neutre possède le droit absolu d'écarter de son territoire toutes les conséquences dommageables des hostilités, et de s'opposer aux actes de guerre, dans le sens le plus large, que les navires militaires étrangers tenteraient de commettre dans la Mer territoriale. Non seulement le combat proprement dit, mais même des opérations susceptibles de dégénérer en combat, telles que la capture ou la visite, sont formellement prohi-

bées (13). Le riverain a le droit au respect de sa neutralité dans tous les cas ; qu'il s'agisse d'une guerre internationale ou d'une guerre civile, la menace à sa sécurité demeure la même dans les deux hypothèses. On sait que la France entend faire assurer le respect de sa neutralité à l'intérieur d'une zone de six milles au large de sa côte (Décret du 18 octobre 1912).

3° *La salubrité*. — La Police de la salubrité a pour but la prévention des épidémies (ex. sur le territoire, police des abattoirs, de la vaccination, de la pollution des eaux, régime des logements insalubres, etc...) Dans la Mer territoriale, l'Etat a le droit d'interdire la pollution des eaux (V. supra), ainsi que de procéder à la visite des navires, à leur prescrire des quarantaines, à leur interdire l'accès de ses ports qui, eux, font partie de son territoire lui-même.

B. LE MOTIF.

Pour s'en tenir encore aux notions dégagées par M. Bonnard, on peut répéter après lui que « le motif de l'acte de police qui contribue avec son but à le caractériser, est l'existence d'un trouble ou d'une menace de trouble à la tranquillité, à la sécurité ou à la salubrité publiques ; car c'est toujours ce trouble ou cette menace de trouble qui, précédant l'acte de police, vient le provoquer ».

Ainsi donc, l'Etat est fondé à assurer, maintenir ou rétablir l'ordre public, soit en réprimant les contraventions par l'emploi direct de la force matérielle, soit en

(13) Convention XIII du 18 octobre 1907 (La Haye).

prévenant les troubles par des réglementations, des ordres ou des interdictions. Et, note M. Waline, la prévention en cette matière peut être indirecte et à longue échéance (mesures contre le déboisement, art. 471, 7° du code pénal : interdiction d'abandonner dans les champs des instruments pouvant servir aux malfaiteurs). Ainsi, peut-on dire, que c'est en vertu de mesures de police préventives que l'Etat riverain peut réglementer, et même interdire aux étrangers la pêche aux abords de sa côte, ainsi que l'exploitation du lit et du sous-sol de la Mer territoriale, car permettre à d'autres qu'aux nationaux l'exercice de ces activités peut, on le verra plus loin, constituer une menace à sa sécurité. De même les mesures qu'il prendra, s'il est neutre, en application de la Convention XIII de La Haye, pour réglementer le passage et le séjour des navires militaires des belligérants dans ses eaux territoriales, ou pour interdire dans cette même zone la capture et l'exercice du droit de visite, constituent à ce point de vue des mesures de police préventive. En effet, ces actes, en eux-mêmes, ne lui portent pas préjudice, mais peuvent devenir éventuellement des opérations de caractère hostile plus prononcé, et dont les conséquences sont susceptibles de lui être dommageables.

La notion de police ayant été ainsi clairement dégagée, il convient maintenant de la préciser en déterminant ses limites exactes. En premier lieu, l'exercice du pouvoir de police demeure strictement limité au motif et au but qui le caractérisent. Si ce motif et ce but existent, l'intervention est légitime, même en l'absence d'un texte prévoyant la mesure en question. C'est là une notion essentielle : elle permet de dire que si l'on construit une théorie de la Mer territoriale soumise au droit de

police de l'Etat riverain, il est inutile en principe d'énumérer les droits qui lui sont reconnus. S'il est opportun de le faire pour certains d'entre eux, afin de les préciser, cette énumération n'a rien de limitatif, car la notion de police est un concept synthétique, comme celui de la souveraineté. C'est là un avantage pratique considérable en faveur du système que l'on étudie ici.

Mais, à l'opposé, l'autorité investie de la police ne tire de ses pouvoirs généraux rien d'autre que ce qui concerne la tranquillité, la sécurité et la salubrité. Le régime de la Mer territoriale justifie pleinement cette proposition. Lorsque l'ordre public n'est pas troublé, quand règne un état de choses normal, la liberté n'est pas entravée : c'est le droit de passage innocent.

D'autre part, le pouvoir de police est limité en ce qui concerne les restrictions imposées, d'un mot, en ce qui concerne les moyens employés. En matière de police, dit M. Bonnard, « la fin ne justifie pas tout moyen... Le moyen de police appliqué doit être adéquat au but de police à atteindre ». De toutes les mesures susceptibles de réaliser le but recherché, c'est la moins rigoureuse, la moins restrictive de la liberté qui doit être choisie. Or c'est précisément la solution adoptée par le Droit positif pour la réglementation de la Mer territoriale : elle est exactement proportionnée au résultat poursuivi. Tout d'abord, si l'Etat riverain peut réglementer par des mesures de police le passage dans la Mer territoriale, en temps de paix du moins, le libre passage constitue un droit au profit des navires étrangers auxquels il ne peut être refusé. Dans les circonstances normales, remarque très justement M. Galland, « la réglementation du passage dans la Mer territoriale devra tendre non pas tant à limiter le passage, qu'à organiser les modalités

de son exercice ». Au contraire, en cas de guerre navale, qui constitue une menace particulièrement grave pour la sécurité et la tranquillité de l'Etat neutre, celui-ci peut assurer le respect de ses intérêts par des moyens singulièrement énergiques, puisque la Convention XIII de La Haye lui reconnaît le droit de mouiller à la limite de ses eaux côtières des mines automatiques de contact : il ne saurait évidemment, en temps de paix, user d'un tel procédé, dans un simple but de police douanière. Enfin la législation française, examinée au chapitre précédent, fournit un exemple particulièrement clair de cette adaptation des moyens au résultat cherché, puisque les mesures qu'elle édicte doivent être employées chacune à l'intérieur d'une limite différente selon l'intérêt en cause.

Le principe de l'égalité vient également imposer une limite à l'exercice du pouvoir de police. Les mesures de police doivent être appliquées sans discrimination à tous ceux qui se trouvent dans le cas d'être atteints par elles. Or cette solution est nettement postulée par le Droit international : le droit de passage innocent est égal pour les navires de tous les pavillons. Sans doute, l'Etat riverain peut édicter dans l'intérêt général de la navigation des règlements de police dont l'observation s'impose à tous les bâtiments en état de passage dans la Mer territoriale. Mais le projet de la Conférence de 1930 prend soin de préciser que « l'Etat riverain ne peut toutefois établir une discrimination entre les navires étrangers de nationalités diverses » (Art. 6).

Enfin la deuxième limite du pouvoir de police réside, ainsi que le note M. Galland, dans son caractère essentiellement contingent. On vient de le voir plus haut, les mesures de police varient selon l'intérêt considéré ;

mais les pouvoirs de police diffèrent également selon les circonstances. Le droit de police interne distingue à cet effet la police du temps normal et la police extraordinaire en cas d'état de siège. Or, on le sait déjà, la réglementation appliquée à la Mer territoriale diffère profondément selon que l'on considère le régime du temps de paix ou celui du temps de guerre. Dans cette seconde hypothèse, le droit de libre passage subit des restrictions considérables, dont le but est d'assurer la sécurité du riverain. Si celui-ci est neutre, il peut écarter toutes les opérations hostiles de la Mer territoriale, et même fixer à cet effet une limite particulière à l'intérieur de laquelle il prendra des mesures de sécurité (14). S'il est lui-même belligérant, le souci de sa sécurité prend une importance encore plus considérable ; les mesures restrictives de la liberté de passage seront accentuées au point qu'une autorisation expresse sera nécessaire pour pénétrer dans les eaux territoriales, et les navires contrevenants pourront être détruits par sa flotte militaire (15).

Telle est donc, nettement définie dans son étendue et dans ses limites, la notion de police qu'il semble dès lors téméraire de qualifier vague et incertaine. Elle se présente, actuellement au moins, comme aussi précise que la notion de souveraineté. D'autre part, cet examen vient de montrer qu'elle rend pleinement compte des droits reconnus par la pratique internationale à l'Etat riverain sur la Mer territoriale. On peut dès lors, semble-t-il bien, admettre, avec l'ensemble du droit français,

(14) V. *supr.* les dispositions de la Convention XIII du 18 octobre 1907.

(15) V. Décret Français du 5 octobre 1927 modifié le 1^{er} octobre 1934.

que l'Etat exerce sur les eaux territoriales un droit général de police.

Mais, la nature du droit exercé ainsi définie, il y a lieu de rechercher pourquoi l'Etat est amené à prendre sur la mer, aux approches des côtes, des mesures de police au delà de la limite de son territoire, alors que, du côté de la terre ferme, sa compétence cesse à cette limite elle-même. L'examen de ces deux modalités de la frontière, en donnant à ce mot son sens étroit de limite, doit permettre d'expliquer logiquement cette apparente anomalie.

Sur terre, au delà du territoire de l'Etat, commence le territoire d'un Etat limitrophe, qui a non seulement le droit, mais le devoir de faire régner l'ordre, et encourt à cette occasion une responsabilité d'ordre international. L'Etat, menacé dans ses intérêts essentiels par des agissements individuels au delà de son territoire, ne se trouve pas sans défense, et, par une action diplomatique, peut rappeler l'Etat voisin à son devoir international. De part et d'autre de la limite terrestre, « il y a pour le maintien de l'ordre commun une action concertée et commune ».

Du côté de la mer, au contraire, il n'y a pas deux territoires qui se joignent, mais un territoire qui finit, et un espace qui commence. Cet espace, on le sait, est librement ouvert aux activités de tous les hommes. Au delà de la limite territoriale, il n'existe pas un Etat responsable, mais une communauté internationale non encore organisée. L'Etat riverain se trouve désarmé devant les agissements des navires battant les pavillons les plus divers qui passent un moment au large de sa côte, pour disparaître ensuite sans laisser de traces. Seul devant la mer libre, c'est par la nature des choses qu'il est con-

traint de prendre des mesures de police sur la mer aux approches de son territoire. Pour protéger son sol contre la contrebande, les maladies infectieuses ou les attaques brusquées, pour ne citer que quelques exemples concrets, il doit avoir le droit d'exercer la police en dehors du territoire national, parce que l'intérêt collectif des nationaux l'exige.

On voit par là que l'Etat ne peut céder la Mer territoriale ; il ne peut renoncer à ses droits, car il a le devoir de les exercer. Ici la renonciation serait contraire à l'ordre public international. L'Etat a le devoir essentiel de protéger les individus qui vivent sur son sol, et c'est une mission qu'il ne peut abdiquer.

Solution d'autant plus remarquable que si le droit positif refuse, en effet, à l'Etat côtier le droit de céder la Mer territoriale, il lui reconnaît au contraire celui de céder son territoire ferme. On sait qu'en droit international, celui-ci est susceptible d'être partagé, d'être démembré selon des modalités diverses sur lesquelles il n'y a pas à insister ici : ainsi un Etat peut aliéner un de ses ports. Mais s'il ne peut céder la Mer territoriale, n'est-ce point en réalité parce qu'elle ne constitue pas un territoire ? On désigne globalement sous le nom de Mer territoriale un ensemble de droits que l'intérêt supérieur de l'Etat oblige à lui reconnaître sur la zone de mer qui borde sa côte.

Toutefois, cette explication, séduisante peut-être par sa simplicité, sa parfaite conformité à la nature même des choses, va-t-elle réellement au fond du problème, qui est de savoir à quel titre l'Etat prend des mesures de police dans la Mer territoriale ? Il ne le semble pas entièrement, car si l'Etat prend le plus souvent de telles mesures en vue de la défense de ses intérêts propres, il

n'en prend pas moins d'autres, cependant, dans un intérêt qui paraît bien être celui de la communauté internationale elle-même. Ainsi, pour se référer à certains articles du projet de la Conférence de 1930, qui ne font que consacrer la pratique existante, on voit que l'État peut édicter des règlements applicables à la Mer territoriale, « notamment en ce qui concerne : a) La sécurité du trafic et la conservation des passes et du balisage ; b) La protection des eaux... contre les diverses pollutions auxquelles elles peuvent être exposées du fait des navires ; c) La conservation des richesses de la mer... » (Art. 6.) Sans doute, ces règlements sont conformes à l'intérêt du riverain, mais assurer la sécurité de la navigation, la conservation des richesses de la mer, ou prohiber les émissions d'huile constituant des dangers d'incendie pour les navires, c'est également agir dans l'intérêt des bâtiments de tous les pavillons qui sillonnent la Mer territoriale en vertu de leur droit de passage. D'autre part, « l'Etat riverain ne peut procéder à bord d'un navire étranger passant dans la Mer territoriale à l'arrestation d'une personne ou à des actes d'instruction à raison d'une infraction pénale commise à bord de ce navire lors dudit passage, que dans l'un ou l'autre cas ci-après : ...3° Si l'assistance des autorités locales a été demandée par le capitaine du navire ou le Consul de l'Etat dont le navire bat pavillon... » (Art. 8.)

Les mesures prises par l'Etat dans cette hypothèse constituent précisément l'accomplissement d'un devoir international. Il semble donc que s'il exerce sur la mer proche de sa côte des droits de police, c'est, en quelque sorte, en vertu d'une compétence double et inégale, qui fait songer à la théorie du dédoublement fonctionnel

des compétences gouvernementales si clairement mises en lumière par M. Scelle (16).

Cette constatation oblige à revenir un instant sur un point déjà examiné : si l'Etat n'est pas souverain de la Mer territoriale, si elle ne constitue pas une partie de son territoire, qu'est-elle donc en définitive ? La jurisprudence française a répondu : elle n'est qu'une partie de la Haute Mer ; elle est la Mer elle-même. Or la doctrine actuelle a nettement dégagé le caractère de la Mer ; on l'a rappelé d'un mot dans l'introduction de cette étude, la mer « *res communis* » relevant de l'ordre juridique de la communauté internationale, est soumise à la souveraineté collective des Etats. Ceci permet déjà de dégager une notion précise : lorsque l'Etat riverain prend des mesures de police sur la Mer territoriale, il n'édicte pas une réglementation applicable à une « *res nullius* », à un « *no man's land* », pas plus qu'il n'empiète sur un domaine étranger, hypothèses impossibles à admettre. Il exerce en réalité des droits sur une zone dont il est souverain pour partie, mais pour partie seulement, et doit par conséquent respecter, dans toute la mesure compatible avec ses intérêts essentiels, la souveraineté de la communauté internationale dont il n'est qu'un membre.

Cette remarque préliminaire écartée, il faut en revenir à la Haute Mer elle-même. On vient de le rappeler, la Mer, « *res communis* », relève de l'ordre juridique de la communauté des Etats. Ainsi se justifient ces mesures de police coutumières ou conventionnelles, applicables à la Haute Mer, fondées sur l'intérêt général, dont les navires de guerre battant les pavillons les

(16) G. Scelle : Précis de Droit des Gens, Vol. I, p. 43 et s. ; Vol. II, p. 10 et ss., 320, 321.

plus divers doivent assurer, lato sensu, l'application. Il suffit de citer à cet égard la police de la piraterie, celles de la pêche en haute mer, de la protection des câbles sous-marins ou des richesses de la mer (17).

Mais aux approches des côtes, cette souveraineté commune, exercée au profit de tous les hommes, se trouve en quelque sorte voilée et limitée par l'intérêt vital de l'Etat riverain, tel que ses nécessités viennent d'être dégagées, et qui vient se superposer à elle. Aussi voit-on, au premier chef, les mesures de police exercées par le riverain dans son intérêt propre qui n'est au fond que celui de ses ressortissants. Sans doute, la souveraineté collective des Etats subsiste, mais elle se trouve considérablement atténuée dans son exercice à cause de l'intérêt primordial de l'Etat côtier. Serait-ce à dire que cet intérêt particulier donne à la zone où il s'exerce un caractère différent ? En d'autres termes, la Mer territoriale serait-elle autre chose que la Mer elle-même ? Nullement, car la communauté internationale continue à exercer sa souveraineté : elle conserve ses intérêts propres, et ils sont assurés par le droit positif : c'est en particulier, ce droit de passage qui appartient à tous les pavillons, à la seule condition qu'il ne constitue précisément pas un danger pour le riverain. En effet, dans cette zone, s'il existe une limitation de la souveraineté collective, elle est due à la nécessité impérieuse d'assurer la sécurité du riverain. C'est pour ce motif précis que l'action des navires de guerre étrangers sera écartée de ces eaux, même s'il s'agit pour eux d'intervenir au profit de la communauté internationale. Mais cet intérêt subsiste cependant, il n'est pas négligé, car le riverain,

(17) Scelle, *op. cit.*, Vol. II, p. 10 : « Phénomène nécessaire puisqu'il faut bien que les sociétés inorganiques empruntent aux sociétés organiques et notamment aux Etats, leur personnel gouvernant ».

s'il doit assurer sa propre défense, peut et surtout doit se souvenir qu'il est lui-même un membre de cette collectivité. S'il doit protéger ses intérêts, il a le devoir international de respecter, dans toute la mesure compatible avec eux, ceux de tous les autres Etats. Non seulement il n'agira pour lui-même que lorsqu'il aura un intérêt particulier à défendre, mais puisque sa sûreté l'oblige à écarter l'action de tous les Etats, c'est lui qui agira en leur nom et prendra des mesures de police dans un intérêt général.

Ainsi se dégage dans sa plénitude un système juridique parfaitement cohérent. La mer est soumise à la souveraineté de la communauté internationale, mais sur la zone adjacente à la côte, cette souveraineté se trouve, en quelque manière, voilée par le besoin de protéger la sécurité de l'Etat riverain. C'est en vue d'assurer sa sûreté, en effet, que celui-ci possède au large de son territoire des droits particuliers : ce souci est la raison d'être essentielle de la Mer territoriale. Les partisans de la théorie de la souveraineté eux-mêmes, n'invoquent au fond aucun autre fondement en faveur de leur système. Si Westlake soutient que, sur les eaux adjacentes, l'Etat est souverain, il prend soin de préciser : « et c'est ce qui, pour sa sécurité doit être » (18). Plus récemment, le rapporteur de la Deuxième Commission, à la Conférence de 1930, ayant affirmé que l'Etat possède la souveraineté d'une zone baignant la côte, ajoute dans le même sens : « Elle doit être considérée comme indispensable à la protection des intérêts légitimes des Etats » (19).

(18) Westlake : *Traité de Droit International*, traduction française de 1924, p. 206.

(19) Actes de la Conférence pour la codification du Droit International, Vol. I, Annexe 10, p. 123.

Mais la protection de sa sécurité ne doit pas, cependant, conduire le riverain à méconnaître ses devoirs de membre de la communauté internationale. Assurer le maintien des droits légitimes de celle-ci, toutes les fois que le souci de sa sûreté personnelle n'est pas en jeu, constitue pour lui un devoir international. Ainsi s'explique très simplement que l'Etat soit amené à agir dans les eaux adjacentes à sa côte, tantôt pour lui-même, et tantôt pour tous; et les mesures qu'il prend dans ce double but, procèdent de son Droit Général de police.

C'est en faveur de cette théorie, il y a lieu maintenant de le noter, que se prononcent, à l'heure actuelle, la majorité des spécialistes français du droit international. M. Devaux écrit que « dans la doctrine courante, l'Etat exerce un droit de police et de surveillance sur la Mer territoriale. Cette police s'exerce conformément à la loi de l'Etat riverain, en matière douanière, sanitaire, de pêche et de réglementation de la navigation... Les droits de l'Etat territorial sont accentués en cas de guerre » (20). C'est la solution même que l'on a dégagée plus haut, sans qu'il y ait lieu, semble-t-il d'attacher une importance particulière à cette notion de « droit de surveillance », invoquée par l'auteur, et qui ne constitue guère qu'une conséquence du droit de police lui-même.

Plus explicite encore paraît M. Le Fur lorsqu'il déclare qu' « Une théorie beaucoup plus répandue (que celle de la souveraineté), qu'on peut considérer comme reconnue par le droit international positif moderne, admet, au contraire, que l'Etat possède sur sa Mer

(20) Devaux : *Traité élémentaire de Droit international public*, 1935, p. 297.

territoriale un simple droit de surveillance et de contrôle, une sorte de droit de police, conformément au but à atteindre. Or, ce but c'est d'abord la question de sécurité... On peut parfaitement admettre que la Mer territoriale ne soit pas fixée d'une façon ferme, par exemple à trois ou six milles marins ; sa largeur varierait suivant le point de vue auquel on se place » (21). On le voit nettement, ce droit de surveillance et de contrôle n'est que le droit de police dégagé avec toutes ses conséquences : la mesure de police, caractérisée par le but qu'elle se propose, doit être adéquate à celui-ci.

Enfin, il n'est pas sans intérêt de rappeler ici une opinion particulièrement autorisée, ne procédant pas, ainsi que les précédentes, d'une science abstraite du droit international, mais d'une connaissance approfondie des nécessités pratiques qui commandent le problème de la mer territoriale. L'amiral Guépratte (22) a écrit sur ce point : « Chaque peuple a des droits spéciaux sur ses eaux côtières, dites territoriales, dont le plus saillant consiste dans le pouvoir de les aménager pour assurer leur inviolabilité... Depuis longtemps, les eaux territoriales, balisées, éclairées, armées, surveillées aux frais de chaque Etat riverain, sont soumises à un statut particulier : en temps de paix, pour les services de la douane, l'exercice du droit de pêche et la police ; en temps de guerre, pour l'usage de certains engins défensifs et offensifs. » Sans doute, l'auteur ne fait appel à aucun fondement juridique, mais cela ne saurait étonner de la part d'un praticien. Cependant ces « droits spéciaux » qui diffèrent selon que l'on considère le

(21) Le Fur : Précis de Droit international public, 1937, p. 423-424.

(22) Vice-Amiral Guépratte : « Coups de canon en mer », dans « Le Journal » du 9 janvier 1937.

temps de paix ou le temps de guerre, et dont l'Amiral Guépratte cite quelques-uns, n'évoquent-ils pas, avec une force singulière, la notion de police, à laquelle lui-même fait allusion ?

Mais considérer la théorie du Droit Général de Police comme une conception essentiellement française serait avoir du problème une vue incomplète et par là même erronée, car la doctrine étrangère récente lui accorde une large place.

M. Strupp (23), bien qu'il concède que « *de lege ferenda* », on peut accepter la théorie de la Souveraineté », ce qui s'explique du fait que les partisans de cette théorie en tirent des conséquences pratiques difficilement conciliables avec le principe initial (V. infra, ch. III), affirme nettement que, sur la Mer territoriale, « l'Etat a le droit de police au sens le plus large du mot » (p. 175), et déduit de cette notion une réglementation entièrement conforme à la pratique que l'on retrouvera plus loin (Voir infra, ch. III, section II).

M. Unden (24), examinant les travaux de l'Institut de Droit International, qui venait de déclarer à sa session de Stockholm en 1928, que « les Etats ont la souveraineté sur une zone de la mer qui baigne leurs côtes » (art. 1), après avoir critiqué l'idée de souveraineté appliquée à une surface maritime et, suivant l'opinion de M. de Visscher, préfère au texte adopté par la majorité de l'Institut un amendement présenté par M. de La Pradelle, en harmonie avec le système que l'on propose ici.

Enfin, et d'un point de vue plus général, il n'est pas téméraire d'affirmer que la partie si considérable de la

(23) K. Strupp : *Eléments du Droit international public*. Traduction française 1930, p. 168 à 177.

(24) O. Unden : Un projet de règlement relatif à la Mer territoriale. (Revue de D. I. et de législation comparée, 1929, p. 217-225).

Doctrine qui aborde le problème de la Mer territoriale, en prenant comme point de départ, non pas le principe de la souveraineté, mais celui de la liberté de la Haute Mer dont les eaux territoriales ne sont qu'un élément, pour reconnaître à l'Etat riverain les droits indispensables à sa sûreté, tout en assurant le respect de la liberté de navigation, se réfère, plus ou moins consciemment, aux conclusions du droit français (25).

(25) V. *supr.* Introduction, déclaration des délégués de la Grèce, de la Tchécoslovaquie, de l'Espagne, etc..., à la Conférence de 1930.

CHAPITRE III

ÉTUDE COMPARATIVE DE LA THÉORIE DE LA SOUVERAINETÉ ET DE LA THÉORIE DE DROIT GÉNÉRAL DE POLICE

Vouloir doter d'un statut juridique défini les eaux territoriales n'est pas un travail d'école, une étude de droit abstrait, mais essentiellement une œuvre réaliste qui correspond à une nécessité de la pratique. Si les partisans de la souveraineté partent des droits de l'Etat côtier, si ses adversaires mettent au contraire en avant le principe de la liberté de la mer, les uns et les autres cependant s'accordent à reconnaître qu'exercer des droits sur la Mer territoriale constitue une nécessité vitale pour l'Etat côtier. Il importe aux uns et aux autres que cet intérêt capital soit suffisamment protégé. Les défenseurs de la souveraineté, conformes à la logique de leur système, estiment que seul ce principe tient pleinement compte des besoins de l'Etat, et, en tous cas, incomparablement plus que tout autre concept juridique. Si le système du droit de police, examiné ici, négligeait, sensiblement plus que celui de la souveraineté, les intérêts vitaux de l'Etat riverain, cela constituerait à son encontre, il faut le reconnaître, un argu-

ment décisif. Seule une étude comparative du contenu positif des deux systèmes en présence permettra d'en juger la portée.

SECTION I.

La Souveraineté

Les considérations précédentes conduisent aussitôt à déterminer les conséquences exactes de la notion de souveraineté sur la Mer territoriale, telles qu'elles résultent des travaux juridiques les plus récents, en l'espèce du projet de règlement élaboré par la Conférence de 1930 (1). Cet examen permettra, d'autre part, de préciser si, comme le postule cet acte, la Mer territoriale fait partie du territoire, s'il y a bien parité de nature juridique entre ces deux surfaces, autrement dit, si l'Etat exerce la même souveraineté, et sur le territoire proprement dit, ce qui comprend les ports et les eaux intérieures, et sur les eaux territoriales.

En suivant fidèlement le projet de la deuxième Commission, on peut, sans nulle hésitation, formuler les propositions suivantes :

L'Etat a la souveraineté de la Mer territoriale qui constitue une partie de son territoire (art. 1^{er}), mais :

1) *Il ne peut entraver le passage inoffensif des navires de commerce étrangers dans la mer territoriale (art. 4).* Il peut tout au plus prendre « toutes les mesures néces-

(1) Actes de la Conférence pour la Codification du D. I., Vol. III, Appendice I, p. 126 et suivantes.

saires pour prévenir toute atteinte à sa sécurité, à son ordre public et à ses intérêts fiscaux » (art. 5). Or, pour les ports maritimes dont l'Etat est incontestablement souverain (V. Statut de Genève sur le régime international des ports maritimes, du 7 décembre 1923), une pratique constante n'admet qu'une présomption d'ouverture de leur accès; l'Etat, en cas de motif plausible (ex. épidémie infectieuse), reste parfaitement fondé à fermer aux bâtiments de commerce étrangers, au moins une partie de ses ports maritimes, et pour ce qui est des ports militaires et des arsenaux, ils peuvent demeurer toujours fermés.

2) « *En règle générale, l'Etat riverain n'empêchera pas le passage des bâtiments de guerre étrangers dans sa Mer territoriale et n'exigera pas une autorisation ou notification préalables* » (art. 12). Il a seulement « le droit de régler les conditions de ce passage » (*Ibid.*). La Deuxième Commission a pris soin de préciser qu'elle n'a fait ici que codifier la pratique existante (2). Or, il est de règle non moins constante en pratique internationale qu'une force militaire étrangère ne peut, sans autorisation expresse de l'Etat, traverser avec armes et bagages, le territoire ferme. De plus (si l'on répugne absolument à ce rapprochement, qui pourtant semble s'imposer, entre le navire de guerre et une troupe en armes), il est également incontestable que l'Etat a toujours le droit de fermer aux navires de guerre étrangers l'accès de ses ports et ses mouillages. En fait, s'il consent à les

(2) Elle ajoute de plus : « Il est également en conformité avec cette pratique qu'on n'établisse pas une règle stricte et absolue, mais qu'on laisse à l'Etat la faculté d'interdire dans des cas exceptionnels, le passage des navires de guerre étrangers » (obs. sous art. 12). Donc la liberté est le principe, la réglementation, l'exception ; ceci évoque nettement l'idée d'une mesure de police.

accueillir, il se réserve toujours le droit d'exiger une demande d'autorisation et à tout le moins, une notification expresse (V. pour la France le Décret du 29 septembre 1929, art. 3). De plus, puisqu'une forte partie des délégués, à la Conférence de 1930 ont souvent invoqué, à l'appui de la théorie de la souveraineté, la convention sur la navigation aérienne du 13 octobre 1919 qui reconnaît à l'Etat la souveraineté de l'espace aérien au-dessus de son territoire et de ses eaux territoriales, considérées en ce cas particulier comme un élément du territoire ferme, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 32 de cet acte « aucun aéronef militaire d'un Etat contractant *ne devra survoler le territoire d'un autre Etat contractant*, ni y atterrir, s'il n'en a reçu l'autorisation spéciale » (le survol correspond certainement au passage dans la Mer territoriale, et l'atterrissage au fait de venir mouiller dans les eaux intérieures ou dans un port); et dans ce cas on ne saurait récuser, comme plus haut, l'argument d'analogie, puisque cet article lui-même prend soin de poursuivre: « Dans ce cas, l'aéronef militaire, à moins de stipulation contraire, jouira en principe des privilèges habituellement accordés aux bâtiments de guerre étrangers ».

3) *Il ne peut percevoir de taxes sur les navires de commerce étrangers « en raison de leur simple passage dans la mer territoriale », mais seulement « en rémunération de services particuliers » rendus à ces navires ; dans ce cas « ces taxes seront perçues sans discrimination »* (art. 7). Ces dispositions viennent donc apporter une double limitation à l'exercice des pouvoirs fiscaux de l'Etat riverain et par là même à sa souveraineté. Et tout d'abord, alors qu'il lui est incontestablement reconnu de percevoir une taxe sur les navires qui viennent

jeter l'ancre dans ses ports (3), il lui est expressément refusé d'en lever une à l'occasion du simple passage dans les eaux territoriales. La solution opposée serait au contraire parfaitement logique s'il est souverain de ces eaux comme il l'est de ses ports eux-mêmes. Dans l'un et l'autre cas, il y aurait, de la part du navire étranger, occupation temporaire d'une dépendance du domaine public, ce qui fonderait parfaitement l'Etat à percevoir une taxe. Et cela d'autant plus que l'Etat assure la bonne navigabilité, la sécurité des eaux côtières. L'établissement et l'entretien des phares, des balises, des bouées, voire des amers à proximité du rivage, facilite incontestablement aux navires étrangers la navigation dans les eaux territoriales. Or ils grèvent le budget de l'Etat riverain d'une dépense publique considérable, dont la répartition au moins partielle entre les divers usagers serait entièrement conforme aux conceptions courantes du droit fiscal. En effet, faire participer les usagers des voies de communication aux dépenses nécessitées par leur établissement et leur entretien est de pratique constante pour le territoire ferme. Il suffit de signaler à ce sujet celle de la Grande-Bretagne et de la France. Le premier de ces Etats a récemment instauré, à côté du Budget général, un budget annexe, le Fonds des routes, qui solde, au moins en partie, les dépenses nécessitées par l'entretien des routes au moyen de taxes perçues sur leurs usagers. Il a même été expressément créé pour bien leur montrer que les sommes qu'on leur réclame sont en définitive employées dans leur propre intérêt. En France, la loi du 30 décembre 1928, dans son article 36, a créé une surtaxe sur l'essence, à laquelle corres-

(3) Le Fur : Précis de Droit international public, 1937, n° 709 in fine.

pond une ouverture de crédits aux budgets des ministères de l'Intérieur et des Travaux Publics qui assurent la police et le bon entretien des routes : et bien peu de voitures étrangères traversent le territoire français sans avoir besoin de renouveler leur provision de carburant. Si l'Etat est également souverain sur son territoire ferme et sur la Mer territoriale, puisqu'il est de pratique courante dans divers Etats modernes de faire payer aux usagers l'entretien des voies de communication terrestre, pourquoi en serait-il autrement pour les voies de communications maritimes ?

En second lieu, et c'est là la deuxième limitation, l'article 7, reconnaît à l'Etat riverain le droit de percevoir sur les navires étrangers en état de passage dans la Mer territoriale, des taxes en rémunération de « services particuliers », tels que pilotage ou remorquage, rendus à ces bâtiments. Mais ces taxes, l'article prend soin de l'affirmer, devront être perçues sans aucune discrimination selon les pavillons. L'Etat sera donc tenu d'appliquer un tarif unique, et ne pourra dès lors accorder, par un traité de navigation et de commerce, aucun tarif préférentiel à tel Etat particulier. Pas plus qu'il ne lui sera possible d'appliquer aux bâtiments battant le pavillon de tel autre, un tarif plus élevé par mesure de représailles ou pour tout autre motif, mesures qu'il devrait rester libre de pratiquer ou non, si sa souveraineté s'exerce librement.

4) « L'Etat riverain ne peut procéder à bord d'un « navire étranger passant dans la Mer territoriale à « l'arrestation d'une personne ou à des actes d'instruction à raison d'une infraction pénale commise à bord « de ce navire lors dudit passage que dans l'un ou « l'autre des cas ci-après : 1° Si les conséquences de

« l'infraction s'étendent hors du navire ; 2° Si l'infraction est de nature à troubler la paix publique du pays, ou le bon ordre dans la mer territoriale ; 3° Si l'assistance des autorités locales a été demandée par le Capitaine du navire ou le consul de l'Etat dont le navire bat pavillon. — Les dispositions ci-dessus ne portent pas atteinte au droit de l'Etat riverain de procéder à des arrestations ou à des actes d'instruction prévus par sa législation à bord d'un navire étranger qui se trouve dans ses eaux intérieures. » (Art. 8).

Il est nécessaire de reproduire ici textuellement la plus grande partie de cet article, car il apporte à la souveraineté de l'Etat riverain une limitation si grave qu'elle mérite un examen attentif.

L'article 1^{er} du projet de La Haye affirme, et il faut le rappeler tout particulièrement ici, que la Mer territoriale fait partie du territoire de l'Etat ; il y a donc selon le mot de M. Gidel « parité » de nature juridique entre la Mer territoriale et le territoire. Logiquement la compétence de l'Etat en matière de juridiction pénale doit être la même sur les eaux territoriales et sur les eaux intérieures. La souveraineté de l'Etat doit avoir pour conséquence de lui permettre d'exercer sa juridiction, soit pénale, soit civile, sur toute l'étendue de son territoire. Ces notions avaient été clairement dégagées lors des travaux antérieurs à la Conférence de 1930. Il suffit pour s'en convaincre de lire les bases de discussion rédigées par le Comité préparatoire (4), qui ont tiré les conséquences logiques de ces notions d'identité de nature juridique et de souveraineté : elles assi-

(4) Actes de la Conférence pour la Codification du D. I., Vol. III, Annexe I, p. 179-181.

milent à peu près entièrement, en ce qui concerne l'exercice de la juridiction pénale de l'Etat riverain, la mer Territoriale aux eaux intérieures (V. Bases 22 et 27) (5). La souveraineté semble seulement un peu plus accentuée sur ces dernières, ce qui semble résulter de l'insertion dans la base n° 27 2° des mots « de l'avis de l'autorité locale compétente » qui ne figurent pas dans la base n° 22 sur les eaux territoriales. Il n'en reste pas moins remarquable que si le Comité préparatoire a reconnu en principe à l'Etat le droit d'exercer sa juridiction pénale sur ces deux catégories d'eaux maritimes, il a cependant été amené à limiter considérablement cet aspect de la souveraineté, puisqu'il ne saurait, pour les deux cas prévus par les bases n° 22 et 27, s'exercer que dans les trois hypothèses retenues par l'article 8 du projet définitif. Or ces dispositions, en ce qui concerne les eaux intérieures, sont sensiblement plus restrictives de la souveraineté, que celles qui ont généralement cours dans la pratique internationale actuelle, et qui seront rappelées plus loin. Pourquoi le Comité préparatoire qui désirait asseoir la souveraineté de l'état sur la Mer territoriale, a-t-il pris le parti de la restreindre sur les eaux intérieures ? N'aurait-il pas dû au contraire

(5) Base n° 22 : La juridiction pénale de l'Etat riverain ne pourra être exercée en cas de crimē ou délit commis à bord d'un navire de commerce étranger de passage dans ses eaux territoriales que : 1° Si les conséquences de ces crimes ou délits s'étendent hors du navire ; ou 2° s'ils sont de nature à troubler la paix publique de ce pays ou le bon ordre dans ses eaux territoriales, ou 3° si l'assistance des autorités locales a été demandée par le capitaine du navire ou le consul de l'Etat dont le navire porte le pavillon. — Base n° 27 : La juridiction pénale de l'Etat du port ne pourra être exercée en cas de crime ou délit commis à bord d'un navire de commerce étranger dans un port que : 1° Si ce crime ou délit a été commis par ou contre des personnes étrangères à l'équipage, ou 2° si de l'avis de l'autorité locale compétente, il est de nature à troubler la tranquillité du port, ou si 3° l'assistance des autorités locales a été demandée par le capitaine, le consul, ou une personne directement intéressée.

étendre à la Mer territoriale cette souveraineté complète que la pratique reconnaît unanimement au riverain sur ses eaux intérieures ? On peut se demander si cette anomalie ne s'explique pas par ce motif que la nécessité des faits, résultant de la nature même des choses, serait venue se heurter violemment à une conception doctrinale abstraite qui l'avait par trop négligée. En d'autres termes, le Comité préparatoire ayant affirmé la souveraineté sur la Mer territoriale (Base n° 1), en a déduit logiquement que le même régime devrait s'appliquer aux eaux territoriales et aux eaux intérieures. Mais lorsqu'il lui a fallu appliquer aux premières les règles élaborées par la pratique pour les secondes, ne s'est-il pas aperçu qu'elles allaient à l'encontre même de l'intérêt de la navigation, qu'elles allaient restreindre, dans des conditions inacceptables, le libre passage tel qu'il est admis par la pratique internationale ? Le principe supérieur de la liberté de la mer, qui n'avait pas fait sentir sa nécessité pour les eaux intérieures, ne s'est-il pas imposé, en dépit d'un concept abstrait, à propos de la Mer territoriale ? Ainsi semble s'expliquer le fait que le Comité en ait été réduit à diminuer l'exercice de la souveraineté sur les eaux intérieures, à seule fin d'assurer l'identité de régime juridique des deux zones que postulait la logique de son système. Pour assurer la souveraineté de l'Etat sur ses eaux territoriales, il a dû, résultat paradoxal, la restreindre sur les eaux intérieures, où pourtant sa nécessité se fait sentir certainement autant que sur les premières.

Or l'unité de cette construction juridique, qui s'était heurtée à tant de difficultés, devait être entièrement rompue lors de la conférence de 1930, l'article 8, cité plus haut, ne laissant aucun doute à cet égard. Il a

modifié profondément le résultat des travaux du comité préparatoire, en ce qui concerne la Mer territoriale et en ce qui concerne les Eaux intérieures ; il abandonne complètement l'identité de régime juridique, fondement nécessaire du système de la souveraineté, point sur lequel on va revenir.

Il importe d'abord de délimiter la matière même que l'article 8 se propose de traiter. Les bases de discussion n^{os} 22 et 27 parlaient de la « Juridiction pénale » dans son ensemble. Or cet article ne parle que « d'arrestation » et d'« actes d'instruction », donc uniquement d'opérations de police judiciaire. La notion de juridiction proprement dite a été délibérément écartée des débats, car les observations qui font suite à cet article prennent soin de préciser : « La question de la compétence « judiciaire de chacun des deux Etats (Etat du pavillon, « Etat riverain) reste donc entière ; seulement la faculté de l'Etat riverain de procéder à l'arrestation de « personnes, à des actes d'instruction, — par exemple « une perquisition, — pendant le passage, sera limitée « aux cas énumérés dans l'article... Dans un conflit éventuel entre l'Etat côtier et l'Etat du pavillon, il devrait « y avoir un critère objectif. » Pourquoi la conférence ne s'est-elle pas attachée à dégager ce « critère objectif » ? Il semble bien que la réponse soit fournie par M. Guerrero (6). La commission venait de proclamer que le territoire de l'Etat comprend une zone de mer sur laquelle s'exerce sa souveraineté : « Allait-elle d'après « cela lui reconnaître cette juridiction pénale ou l'abandonnera-t-elle plutôt à l'Etat dont le navire bat pavillon ? La première solution irait à l'encontre de la « pratique internationale... La deuxième serait en con-

(6) J.-G. Guerrero : La codification du Droit international, p. 74-77,

« tradition flagrante avec l'article 1^{er} déjà adopté. Gê-
« nate alternative ! Pour reconnaître ce principe d'a-
« près lequel l'Etat ne peut exercer la juridiction pé-
« nale à bord d'un navire de passage dans les eaux ter-
« ritoriales, il eût fallu invoquer l'intérêt même de la
« navigation qui exige qu'il n'y ait pas d'entrave au
« libre passage. Mais, en le faisant, on négligerait et
« on réduirait l'intérêt de la justice de l'Etat riverain,
« et surtout son droit de souveraineté que la commis-
« sion venait de lui reconnaître » (p. 74). Il semble bien
ainsi que, de même que le Comité préparatoire, la Com-
mission s'est heurtée, du fait même de la notion de sou-
veraineté, aux intérêts de la navigation qui ont donné
naissance au principe général de la liberté de la Mer.

C'est pour sortir de ces difficultés que la conférence
prit le parti de laisser de côté le problème de la juri-
diction pénale dans son ensemble, et de se consacrer
dès lors aux seules opérations de police judiciaire. Bien
que si l'on admet le principe de la souveraineté, tel que
l'a dégagé la Conférence de 1930, la question ne fasse
aucun doute : l'Etat souverain doit avoir la juridiction
pénale sur la Mer territoriale. Or, on s'en souvient, le
Comité préparatoire avait cru pouvoir résoudre ce pro-
blème de la compétence grâce à une unification du ré-
gime de la Mer territoriale et de celui des eaux inté-
rieures, unification rendue possible par une restriction
singulière de la souveraineté de l'Etat sur ses eaux inté-
rieures ; Souveraineté qui, sous l'angle de la juridiction
pénale, ne pourrait plus être exercée que dans trois hy-
pothèses déterminées (Base n° 27).

C'est précisément à cette dernière solution que la
Commission ne pouvait se résoudre, car elle allait trop

à l'encontre de la pratique internationale qu'il importe à présent de rappeler, en faisant appel aux notions parfaitement dégagées par M. Gidel.

En ce qui concerne l'exercice de la juridiction répressive dans les eaux intérieures, il ne se fait pas de départ entre les opérations de police judiciaire et les opérations de jugement proprement dites. S'il s'en produit un, il a lieu, pour l'ensemble de la juridiction pénale, selon l'intérêt que l'Etat côtier croit avoir à se désintéresser ou non de cette juridiction en faveur de l'Etat pavillon. Or la compétence générale de l'Etat riverain ne fait aucun doute : il l'exerce s'il estime y avoir intérêt, et l'abandonne à l'Etat du pavillon dans le cas contraire. La pratique de certains Etats (ex. la Grande-Bretagne) se contente de faire connaître, à l'occasion de chaque espèce, si l'intérêt national exige ou non l'exercice de la compétence de l'Etat. D'autres ont estimé préférable de préciser à l'avance la conduite qu'ils estiment devoir tenir : c'est le cas notamment de la France qui, par un texte célèbre, dont nombre de législations se sont inspirées, a précisé les cas dont sa juridiction ne se désintéressera pas. En effet, l'avis du Conseil d'Etat du 20 novembre 1806 déclare que, si l'Etat français a compétence pour connaître des actes délictueux commis sur les navires stationnés dans les eaux intérieures françaises, il s'en désintéresse sauf dans trois hypothèses :

1° Si les faits délictueux sont commis envers des personnes étrangères à l'équipage ; 2° Si la tranquillité du port est compromise ; 3° Si le secours de l'autorité française a été réclamée. En agissant ainsi, il faut bien le préciser, l'Etat français ne limite nullement sa compétence juridictionnelle, mais seulement l'exercice de cette compétence : il annonce simplement à l'avance la con-

duite que suivra sa juridiction répressive. S'il venait à modifier ce texte, il le pourrait en vertu de sa souveraineté, et cela sans toucher à aucun principe.

Il faut rapprocher de la pratique internationale la solution qu'avait adoptée sur ce point le Comité préparatoire dans la base n° 27. Sa rédaction rappelle sans doute au premier abord celle de l'avis du Conseil d'Etat du 20 novembre 1806; cependant elle ne limite nullement l'exercice de la compétence, mais bien la compétence elle-même de l'Etat riverain. Le rapprochement de ces deux textes ne laisse aucun doute à cet égard. Il y avait là une restriction si considérable à la compétence générale de l'Etat côtier sur ses eaux intérieures, telle qu'elle résulte d'une pratique internationale et de conventions constantes, que la Commission n'a pas cru pouvoir la consacrer.

Au contraire, si pour les raisons générales exposées plus haut, elle estime devoir laisser de côté le problème de la juridiction pénale dans son ensemble, en ce qui concerne du moins les opérations de police judiciaire, elle a confirmé le droit de compétence générale de l'Etat côtier qu'a consacré la pratique. En effet l'article 8, parag. 4, reconnaît le « droit de l'Etat riverain de pro-
« céder à des arrestations ou à des actes d'instruction
« prévus par sa législation, à bord d'un navire étran-
« ger qui se trouve dans ses eaux intérieures... »

Si l'on examine à présent le problème de la compétence de l'Etat riverain en ce qui concerne les opérations de police judiciaire dans la Mer territoriale, on voit que la Commission a adopté une solution entièrement différente (7). Alors qu'il lui a été reconnu un droit de compétence générale sur les eaux intérieures, sur la Mer territoriale au contraire, cette même compétence est

en quelque sorte exceptionnelle, limitée à trois hypothèses définies. L'article 8 en effet, et on l'a vu, reproduit les dispositions de la Base de discussion n° 22, sous cette réserve longuement examinée plus haut, qu'il ne s'agit plus de « juridiction pénale » mais de police judiciaire. Les termes de cet article rappellent également ceux de l'avis du Conseil d'Etat de 1806, mais de même que pour la Base n° 27, sa portée est entièrement différente ; il consacre même le principe contraire. Il s'analyse en réalité de la façon suivante : l'Etat n'a pas un droit de compétence générale sur la Mer territoriale, en ce qui concerne l'exercice de la police judiciaire ; exceptionnellement, il peut procéder à une arrestation ou à des actes d'instruction à raison d'une infraction commise dans les eaux territoriales : 1° Si les conséquences de l'infraction s'étendent hors du navire ; 2° Si l'infraction est de nature à troubler la paix publique du pays ou le bon ordre dans la Mer territoriale ; 3° Si l'assistance des autorités locales a été demandée par le capitaine du navire ou le consul de l'Etat dont le navire bat pavillon. Il convient enfin de noter que, contrairement à la solution proposée par le Comité préparatoire pour les eaux intérieures (Base n° 27), celle qui est adoptée dans l'article 8 par la Commission pour la Mer territoriale est en parfaite conformité avec la pratique et le droit international commun. M. Guerrero écrit sur

(7) La commission semble avoir eu présentes à l'esprit les dispositions de l'article 7 du projet relatif à la Mer territoriale en temps de paix, adopté par l'Institut de Droit International à sa session de Stockholm en 1928 : « Les crimes et délits commis à bord des navires de commerce de passage dans la Mer territoriale ne tombent pas comme tels sous la juridiction de l'Etat riverain... ». Il est à noter que cette restriction considérable s'est imposée à l'Institut, bien qu'il ait déclaré dans l'article 1^{er} de son projet « les Etats ont la souveraineté sur une zone de la mer qui baigne leurs côtes » (V. annuaire de l'Institut de D. I., Tome 34, p. 755).

ce point : « Voilà des précisions qui ne sauraient soulever de critique parce qu'elles sont conformes au droit existant. En revanche, si les louables scrupules qui les dictèrent ne méritent que des éloges, il n'en saurait aller de même de la Souveraineté de l'Etat côtier » (8). Il semble bien en effet que cette conclusion doive s'imposer. En ce qui concerne l'exercice de la police judiciaire de l'Etat côtier, que ce soit dans les eaux intérieures ou dans les eaux territoriales, les solutions posées par la Conférence de 1930, dans l'article 8, constituent essentiellement une œuvre réaliste qui consacre formellement une pratique unanimement admise. Mais précisément ce résultat positif n'a été rendu possible qu'en brisant l'unité de régime des deux zones, à laquelle le Comité préparatoire avait tenu à rester fidèle. L'examen minutieux de cette question permet, semble-t-il, de conclure, sans être téméraire, que, si, sur ce point défini, l'Etat est souverain des eaux intérieures, ce qui n'a jamais été contesté, il ne l'est guère sur la Mer territoriale.

Or l'objet de ce chapitre, on s'en souvient, est de préciser le contenu de la notion de souveraineté telle que la dégagée la Conférence de 1930, afin de déterminer les droits qu'un Etat doit posséder sur la Mer territoriale. En ce qui concerne l'exercice de la juridiction pénale, et même sans tirer argument du silence de la Commission sur la compétence judiciaire, comme il serait, semble-t-il, possible, on peut dire que :

L'Etat ne peut procéder, à bord d'un navire étranger passant dans la Mer territoriale, à des opérations de police judiciaire que dans certaines hypothèses déter-

(8) J.-G. Guerrero, *op. cit.*, p. 75.

minées. Il ne possède pas en la matière un droit de compétence générale.

5° Si l'on cherche à déterminer, en suivant toujours les travaux de la Conférence de 1930, la compétence de l'Etat sur les eaux territoriales en matière de juridiction civile, il est également nécessaire de préciser auparavant les modalités de son exercice dans les eaux intérieures. Tel a été du reste le sentiment de la deuxième Commission qui a consacré le paragraphe 2 de l'article 9 de son projet aux eaux intérieures, précisant bien qu'elle n'entendait pas limiter la compétence civile de l'Etat riverain, comme elle venait de le faire pour les eaux territoriales. Or, en cette matière, comme pour la précédente, elle n'a pas établi un régime unique pour ces deux zones, et cela, il est permis de le penser, exactement pour les mêmes motifs ; en effet pour les deux ordres de compétence, les règles qu'elle a posées sont sensiblement analogues.

La juridiction civile de l'Etat riverain est pleinement compétente sur les eaux intérieures ; c'est là un principe constant de la pratique internationale. Mais, de même qu'en matière répressive, il appartient évidemment à l'Etat de déterminer les limites dans lesquelles il entend l'exercer. Il n'en sera ainsi, en fait, que s'il estime avoir un intérêt à se prévaloir de cette compétence. Pour reprendre un exemple classique, la connaissance d'un litige limité aux membres de l'équipage d'un bâtiment étranger sera généralement laissée au consul de l'Etat du pavillon.

Le projet de 1930 (art. 9 parag. 2) ne parle pas de la juridiction civile dans son ensemble, mais seulement de mesures conservatoires et d'exécution. Cette particularité est expliquée par le début même de ce texte qui li-

mite précisément, dans la Mer territoriale, les possibilités pour le riverain de prendre de telles mesures. Ce silence ne permet donc pas de penser que l'on ait entendu innover en matière de juridiction civile complète ; d'autant que, sur le point précis dont il traite, cet article confirme la pratique existante, en affirmant la compétence entière de l'Etat côtier.

Pour la Mer territoriale, au contraire, la Conférence a adopté, dans le paragraphe 1 de l'article 9, une solution toute différente, qui constitue d'ailleurs le pendant logique, voire même le corollaire de celle qu'elle avait posé en matière pénale (8 *bis*). L'Etat riverain n'a pas le droit d'arrêter, ni de dérouter un navire étranger de passage dans les eaux territoriales pour assurer l'exercice de sa juridiction civile à l'égard d'une personne se trouvant à bord. Il ne possède pas davantage de compétence générale pour procéder, dans les mêmes conditions, à des mesures d'exécution ou de conservation. Il n'a le droit de les pratiquer que de façon exceptionnelle, dans deux hypothèses générales bien délimitées. Dès lors la juridiction civile de l'Etat riverain dans la Mer territoriale n'existe plus guère que pour mémoire.

Et M. Guerrero de conclure : « C'est là encore un principe en parfait accord avec la pratique internationale, « mais il tend à confirmer une fois de plus que l'Etat « ne jouit pas du libre exercice de sa souveraineté sur « les eaux côtières, si on lui ôte, ou si on limite sa juri-

(8 *bis*) A rapprocher également de l'article 8 du projet élaboré en 1928 par l'Institut de Droit International : « Les actes juridiques « accomplis à bord d'un navire de passage dans la Mer territoriale, « ne sont pas, tant au point de vue civil qu'au point de vue commer-
« cial, soumis par là même à la compétence judiciaire et législative
« de l'Etat riverain ». *Op. cit.*, *cod. loc.*

« diction civile comme sa juridiction pénale » (9). Il note, d'autre part, que ce libre exercice de la juridiction civile est également entamé « par la tendance qui a prévalu depuis un demi-siècle, de considérer, qu'en matière d'abordage, les eaux territoriales doivent être regardées comme une partie de la Haute Mer. » C'est en effet la solution adoptée lors de sa session de Lausanne, en septembre 1888, par l'Institut de Droit International : l'article 3 de son projet a posé que les abordages qui ont lieu dans les eaux territoriales d'un Etat, entre navires de même nationalité ou de nationalités différentes, doivent être traités comme des abordages en pleine mer et donc réglés d'après la loi du pavillon (art. 2). Dans le même sens, et plus récemment, le Code Panaméricain, dit Code Bustamante, stipule dans son article 289 que l'abordage fortuit dans les eaux territoriales ou dans l'air national est soumis à la loi du pavillon s'il est commun (10).

Quoi qu'il en soit, l'objet que l'on se propose ici est de déterminer les pouvoirs que la Conférence de 1930 a reconnu à l'Etat en ce qui concerne l'exercice de sa juridiction civile. Ils sont nettement définis par l'article 9 parag. 1 du projet de la deuxième commission :

« L'Etat riverain ne peut pas arrêter ni dérouter un navire étranger passant dans la Mer territoriale pour l'exercice de la juridiction civile à l'égard d'une personne se trouvant à bord. Il ne peut pratiquer à l'égard de ce navire de mesures d'exécution ou de mesures conservatoires, en matière civile, que si ces mesures sont prises en raison d'obligations assumées ou

(9) *Op. cit.*, p. 77.

(10) La Pradelle et Niboyer : Répertoire de Droit International. Art. Abordage maritime, n^{os} 41 à 49.

*« de responsabilités encourues par ledit navire, en vue
« de la navigation lors de ce passage dans les eaux de
« l'Etat riverain ».*

C'est donc sous réserve de ces restrictions formelles que l'Etat serait souverain de ses eaux territoriales. Il faut reconnaître cependant que cette souveraineté, telle que l'a dégagée la Conférence de 1930, apparaît, au premier abord, comme considérablement réduite. Il est vrai qu'un certain nombre de membres de la deuxième Commission se sont attachés à démontrer que toute souveraineté est relative, point qui semble hors de discussion à l'heure actuelle (11). Toutefois une comparaison s'impose entre la souveraineté de l'Etat côtier telle qu'il l'exerce sur ses eaux intérieures, et celle que la Conférence lui a reconnu sur les eaux territoriales. Si l'on considère tout d'abord le régime des premières, on voit que l'Etat y exerce sans aucun doute la souveraineté telle que la définit M. Gidel, « l'ensemble des « compétences exercées sur la base du Droit International ». S'il ouvre ses eaux intérieures aux bâtiments de commerce étrangers, il n'existe cependant qu'une présomption d'ouverture de ces eaux ; il est maître d'accueillir les navires de guerre étrangers, ou de leur refuser l'autorisation de mouiller dans ses ports ; il peut percevoir des taxes sur les bâtiments de commerce à raison de leur séjour, et renoncer à cette perception par des traités de commerce et de navigation ; enfin il possède souverainement la juridiction pénale et civile : s'il limite en ce cas l'exercice de sa compétence, c'est par un acte souverain. Si l'on regarde au contraire

(1) Actes de la Conférence..., Vol. III, p. 39 : De toutes les souverainetés, la souveraineté sur les eaux territoriales est encore la moins absolue ». [Badaoui Pacha, délégué de l'Egypte].

le régime de la Mer territoriale, on voit que l'Etat souverain est tenu de laisser pénétrer sur son « territoire », les bâtiments de commerce et même les navires de guerre étrangers ; son pouvoir fiscal ne peut s'exercer qu'exceptionnellement, et même dans ce cas, il ne reste pas pleinement maître de fixer le tarif des taxes qu'il perçoit ; enfin il apparaît que ses tribunaux civils et répressifs ne sont plus en réalité souverains. Ils ne sont plus juges de droit commun ; ils ne possèdent au fond qu'une compétence d'attribution, et cette attribution elle-même est extrêmement réduite. Comment parler dès lors de « l'ensemble des compétences », même en ajoutant cette précision : « exercées sur la base du Droit International » ? N'y a-t-il pas là autre chose qu'une souveraineté moins absolue ? Entre les droits exercés sur les eaux intérieures et les droits reconnus sur la Mer territoriale, n'y aurait-il pas, non point une différence d'intensité, mais une différence de nature ? Il semble difficile d'affirmer qu'un Etat est souverain, qu'il possède « l'ensemble des compétences » là où sa compétence juridictionnelle ne peut pas s'exercer. Il semble qu'il y ait entre le principe formulé à l'article 1^{er} « Le territoire de l'Etat comprend une zone de mer... » et les restrictions si importantes des articles 4, 7, 8, 9 et 12 que l'on a examiné plus haut, une contradiction irréductible qui n'a pu échapper à la Conférence de 1930. Cependant elle a adopté ces restrictions parce qu'elle a reconnu que, destinées à sauvegarder la liberté de la navigation, elles étaient indispensables, et consacrées depuis longtemps par la pratique. En effet, et il importe de le préciser, les intérêts de l'Etat et ceux de la navigation, tels qu'elle les a mis en évidence, sont ceux-là même que les nécessités de la vie internationale avaient

fait dégager ; ce sont ses solutions mêmes qu'elle a codifiées. Dans toute cette partie de son travail, la Conférence a fait une œuvre positive : on ne saurait trop l'en féliciter, puisqu'elle lui a sacrifié le principe général de la souveraineté dont plusieurs délégués s'étaient révélés pleinement partisans. Le principe de la souveraineté apparaît bien ici comme une notion a priori, une croyance, un acte de foi ; le reste du projet est essentiellement finaliste et traduit fidèlement les besoins de la réalité ; aussi est-ce à lui que l'on doit surtout, semble-t-il, s'attacher. On pense ici au mot du délégué de la Tchécoslovaquie, M. Sitensky : « Il ne s'agit pas d'établir des principes, il s'agit de délimiter les droits de l'Etat riverain dans la zone des eaux territoriales » (Op. cit. p. 42). L'essentiel est bien de reconnaître les droits de l'Etat riverain et ceux de la communauté internationale : la Conférence les a nettement dégagés et leur a donné pour fondement la souveraineté de l'Etat riverain, fondement que l'on conteste ici. Il n'en reste pas moins que les partisans de la souveraineté les estiment nécessaires et suffisants pour assurer la défense des intérêts essentiels de l'Etat.

Il faut cependant noter que M. Gidel, délégué de la France à la Conférence de 1930, s'est attaché à justifier la contradiction entre le principe de la souveraineté « ensemble des compétences reconnues sur la base du Droit International », et les restrictions apportées par le projet de la deuxième Commission : elle s'expliquerait d'après lui par certaines causes qui assignent au territoire maritime un aspect juridique différent de celui du territoire terrestre (12). La première est d'ordre phy-

(12) Gidel : *Le Droit International Public de la Mer*, Tome III, p. 173-179.

sique : « Le territoire maritime comporte évidemment des moyens matériels d'utilisation différents de ceux qui sont employés sur le territoire terrestre ; à ces modalités techniques particulières d'utilisation il a fallu adapter une réglementation juridique appropriée ». La seconde cause est d'ordre géographique et politique : en réalité la Mer territoriale est une frontière, et « la « frontière est un lieu de relations, un régime de rap-
« ports entre deux Etats dans un territoire mixte ré-
« sultant de la réunion de leurs zones périphériques ter-
« ritoriales respectives » (13). C'est pourquoi, poursuit M. Gidel, « cette inéluctable destination impose à
« la Mer territoriale son caractère spécial ; elle est un
« territoire, mais un territoire d'approche, où le siège
« fixe des organes administratifs est établi en raison de
« la nature physique du milieu... en arrière de la limite
« au lieu de l'être sur la limite elle-même. » Il semble bien que, pour l'auteur, l'aspect juridique différent de la Mer territoriale et du territoire ferme tiennent essentiellement à des raisons d'ordre physique. De par sa nature même, la Mer territoriale comporte des modalités techniques particulières d'utilisation ; ce ne sont pas celles qui sont employées sur le territoire ferme ; il a donc fallu leur adopter « une réglementation juridique appropriée ». C'est là un point incontestable, mais pourquoi cette réglementation juridique appropriée doit-elle obligatoirement découler de la notion de souveraineté, notion évidemment conçue à l'origine pour le seul territoire ferme, qui comporte, de son côté, des moyens matériels d'utilisation différents de ceux qui sont employés sur la mer ? La souveraineté a été créée pour le territoire ferme, et elle résiste comme telle à toute extension

(13) Paul de La Pradelle : *La Frontière* (cité par Gidel, *ibid.* loc.).

sur la Mer territoriale. Cette extension, la Conférence de 1930 l'a tentée : la souveraineté de l'Etat est affirmée nettement dans l'article 1^{er} de son projet, mais la lecture de ce texte achevée, on voit qu'il est impossible de dire que, selon le mot de M. Gidel lui-même, l'Etat côtier possède « l'ensemble des compétences », même en ajoutant les mots « reconnus sur la base du Droit International », précision qui ne modifie pas le fonds même du problème.

L'assimilation de la Mer territoriale à une frontière est-elle, elle-même, exempte de critiques ? C'est un point déjà examiné sans doute, mais il importe d'y revenir. L'Etat a une frontière sur la mer, comme il en a une du côté de la terre ferme. Cependant il y a entre les deux une différence d'ordre géographique et politique soit, mais elle découle essentiellement de la nature physique du milieu marin. Du côté de la terre, l'Etat n'a pas un territoire frontière le long de son territoire proprement dit, et distinct de celui-ci, parce qu'il a pour voisin un autre Etat souverain comme lui. Et c'est là semble-t-il un point d'importance capitale. Si du côté de la terre, l'Etat est menacé dans ses intérêts essentiels, l'Etat voisin encourt dans ce cas une responsabilité internationale susceptible, en principe, d'être mise en mouvement. Du côté de la mer, au contraire l'Etat riverain est sans défense : il n'y a que la mer libre sur laquelle passent, sans laisser de traces, des navires de tous pavillons, dont les agissements peuvent léser sans cesse ses intérêts vitaux. C'est par la nature même des choses que le riverain est amené à contrôler la frange de mer qui longe sa côte, et les droits qu'il exerce sur elle ont pour but d'assurer la sécurité, la défense du territoire ferme lui-même. Ne voit-on pas que la plu-

part des droits exercés sur la Mer territoriale le sont en vue du territoire national, et non de cette zone de Mer elle-même ? Si des mesures de police douanière, telles que des visites ou des perquisitions ont lieu dans la mer côtière, n'est-ce pas en vue de droits à percevoir seulement à l'entrée du territoire national ?

A vrai dire, l'argumentation de M. Gidel semble plutôt favorable au système que l'on défend ici : la différence profonde de nature physique entre la Mer territoriale et le territoire ferme, paraît écarter, pour l'une et pour l'autre, la parité de nature juridique.

Quoiqu'il en soit, il est à présent possible de poursuivre la comparaison entre l'ensemble des droits reconnus à l'Etat riverain au nom de la théorie de la souveraineté, et celui que la théorie du Droit de Police permettra de lui concéder, confrontation qui permettra de juger la valeur pratique du système proposé.

SECTION II

Le Droit de Police

Le problème envisagé plus haut était de rechercher si la théorie du Droit de Police serait à même de protéger l'Etat aussi efficacement que peut le faire celle de la Souveraineté. On a vu les droits reconnus par cette dernière comme indispensables à la défense des intérêts essentiels du riverain. Il convient maintenant de déterminer ceux que postule la théorie du Droit de Police.

A cet égard les développements qui précèdent permettent de formuler une opinion de nature à surpren-

dre au premier abord : les deux systèmes en présence reconnaissent à l'Etat riverain des droits très sensiblement analogues.

Si leur fondement juridique diffère entièrement, le résultat est à peu près identique : anomalie qui ne doit pas surprendre si l'on se souvient des règles édictées par la Conférence de 1930, telles qu'elles ont été rappelées à la section précédente. Elles ne correspondent certes pas entièrement aux conséquences qu'aurait logiquement impliqué la notion de souveraineté, mais les partisans de cette idée les invoquent actuellement : c'est à elles que l'on doit dès lors s'en référer.

Or la théorie du Droit de Police peut faire sienne, à peu près textuellement, la réglementation édictée par le projet de la deuxième Commission. En suivant presque pas à pas ce texte déjà connu, le système que l'on propose ici postule les solutions suivantes :

1° « L'Etat riverain ne peut entraver le passage inoffensif des navires étrangers dans la Mer territoriale » (art. 4), solution logique puisqu'il n'en est pas souverain; naturellement, « le droit de passage ne fait pas obstacle à ce que l'Etat riverain prenne toutes les mesures nécessaires pour prévenir dans la Mer territoriale, toute atteinte à sa sécurité, à son ordre public et à ses intérêts fiscaux » (art. 5), car ce sont là, par définition même, des mesures de police. De plus, le passage lui-même « n'est pas inoffensif lorsque le navire utilise la Mer territoriale d'un Etat riverain aux fins d'accomplir un acte portant atteinte à la sécurité, à l'ordre public, ou aux intérêts fiscaux de cet Etat » (art. 3); l'Etat a logiquement le droit d'intervenir pour mettre fin à de semblables agissements, et il le fera en vertu de son droit général de police.

D'autre part, en conformité avec la règle dite « du dédoublement fonctionnel », l'Etat riverain possède en réalité une compétence double. Tantôt il est amené à agir dans son intérêt personnel, et tantôt il exerce ses pouvoirs dans un intérêt général, celui de la communauté internationale (14). Les règlements de police qu'il est amené à prendre pour donner satisfaction à ces deux ordres d'intérêts s'imposent aux navires en état de passage dans ses eaux territoriales. On peut donc dire, pour préciser cette question, que « les navires étrangers » qui usent du droit de passage devront se conformer « aux lois et règlements édictés, en conformité avec la » coutume internationale, par l'Etat riverain, notamment en ce qui concerne :

« a) La sécurité du trafic et la conservation des passes et du balisage,

« b) La protection des eaux de l'Etat riverain contre les diverses pollutions auxquelles elles peuvent être exposées du fait des navires,

« c) La conservation des richesses de la Mer territoriale,

« d) Les droits de pêche, chasse et droits analogues appartenant à l'Etat riverain ». On peut reproduire ici le texte même de l'article 6 du projet de 1930. Il vise en effet nettement des mesures de police que l'Etat sera amené à prendre, soit à la fois dans son intérêt propre et dans celui de la communauté internationale (a, b, c), soit seulement dans son intérêt propre (d), car, on le verra plus loin, le système proposé admet parfaitement

(14) Galland, *op. cit.* : « A la première mission correspondent certains droits parmi lesquels il convient de citer la police sécurité. A la deuxième mission correspondent d'autres droits comme la police de la circulation ou la police de la conservation des richesses de la mer ».

des droits de pêche ou de chasse appartenant au riverain. Il y a lieu de préciser ici, et c'est encore l'article 6 qui prend soin de le rappeler, que « l'Etat riverain ne « peut toutefois établir une discrimination entre les « navires étrangers de nationalités diverses ». C'est en effet un principe incontesté que la police doit être égale pour tous. Il existe sans doute une police pour les nationaux et une police applicable aux étrangers, mais l'une et l'autre, chacune en ce qui la concerne, doivent s'appliquer sans discrimination, avec une égale intensité, à tous ceux qui sont dans le cas d'être atteints par elles.

2° « Il ne peut être perçu de taxes sur les navires « étrangers en raison de leur simple passage dans la « Mer territoriale » (art. 7), car c'est là la conséquence naturelle du fait que l'Etat n'exerce pas sur elle sa souveraineté. Au contraire, il pourra percevoir des taxes sur les navires qui mouillent dans ses ports, car il y a là, en vérité, occupation temporaire du domaine public, il y a stationnement.

Au contraire, « des taxes ne peuvent être perçues sur « un navire étranger passant dans la Mer territoriale « qu'en rémunération de services particuliers rendus à « ce navire. Ces taxes seront perçues sans discrimination » (art. 7, 2°). Il est en effet naturel que les bâtiments étrangers qui ont pu avoir recours à un service de pilotage ou de remorquage assumé par l'Etat, acquittent une taxe en rémunération du service dont ils ont bénéficié. Mais ces taxes devront être perçues sans discrimination entre les navires étrangers de nationalités diverses, car l'Etat ne peut user de représailles économiques, ni, en sens contraire, accorder des avantages économiques particuliers à un Etat quelconque, en dehors du territoire sur lequel s'exerce sa souveraineté.

3° Les infractions pénales commises à bord des navires de commerce étrangers de passage dans la Mer territoriale ne tombent pas comme telles sous la juridiction de l'Etat riverain (15).

Cependant la défense de ses intérêts essentiels ou de ceux de la communauté des Etats, car on retrouve ici la notion du dédoublement fonctionnel, fonde le riverain à exercer parfois sa compétence en matière d'opérations de police judiciaire. De sorte que l'on peut dire que « l'Etat riverain ne peut procéder à bord d'un « navire étranger passant dans la Mer territoriale à « l'arrestation d'une personne ou à des actes d'instruction en raison d'une infraction pénale commise à « bord dudit navire lors dudit passage, que dans l'un « ou l'autre des cas ci-après :

« 1° Si les conséquences de l'infraction s'étendent « hors du navire.

« 2° Si l'infraction est de nature à troubler la paix « publique du pays ou le bon ordre de la Mer territoriale.

« 3° Si l'assistance des autorités locales a été demandée par le capitaine du navire ou le consul de l'Etat « dont le navire bat pavillon » (art. 8). Ces opérations de police judiciaire sont légitimées, on le voit, soit par l'intérêt propre de l'Etat, la défense de sa sécurité, de

(15) V. dans ce sens le rapport de M. Schüking au Comité des experts pour la codification du Droit International. Bien que partisan, sinon de la souveraineté, du moins d'un droit de souveraineté, M. Schüking n'a pas craint de rédiger ainsi l'art. 9 de son rapport : « Les « navires des nations étrangères qui sont de passage dans la Mer « territoriale ne sont pas, par là même assujettis à la juridiction « civile de l'Etat riverain. Aussi les crimes et délits commis à bord « d'un navire étranger de passage dans la Mer territoriale, par des « personnes qui se trouvent à bord de ces navires, envers les personnes « ou les choses à bord de ces mêmes navires, sont comme tels en « dehors de la juridiction de l'Etat riverain ».

la paix publique de son territoire (1° et 2°), soit par l'intérêt de la communauté internationale (2° in fine et 3°). Il importe en effet à la communauté des Etats que le bon ordre règne sur cette voie de communication qu'est la Mer territoriale, et c'est faire œuvre de solidarité internationale que de répondre à l'appel du capitaine d'un navire ou d'un consul étrangers.

4° Les navires étrangers de passage dans la Mer territoriale, ne sont pas par là même assujettis à la juridiction civile de l'Etat riverain, car les « eaux territoriales sont soumises aux pouvoirs de police et de sûreté » de l'Etat, elles ne forment pas une partie du territoire » (Arrêt Proux contre Courcoux; v. supr.) c'est pourquoi « l'Etat riverain ne peut pas arrêter ni dérouter un navire étranger passant dans la Mer territoriale pour l'exercice de la juridiction civile à l'égard d'une personne se trouvant à bord » (art. 9).

D'autre part, il est exact qu'il ne peut pratiquer à l'égard de ce navire « de mesures d'exécution ou de mesures conservatoires en matière civile que si ces mesures sont prises en raison d'obligations assumées ou de responsabilités encourues par ledit navire, en vue de la navigation lors de ce passage dans les eaux de l'Etat riverain » (art. 9). Il n'existe en effet, dans ces hypothèses que l'exercice d'une compétence spéciale qui n'implique nullement l'assimilation de la Mer territoriale au territoire national : on sait par exemple, qu'en matière d'abordage dans les eaux territoriales, la loi du pays riverain s'applique à la fixation des responsabilités ainsi qu'en matière de formalités et de déchéances (16).

(16) La Pradelle et Niboyer : Répertoire de Droit International. Art. Abordage Maritime, Nos 10 et 23.

Cette notion de compétence spéciale qui n'entraîne pas l'assimilation des eaux territoriales au territoire est particulièrement bien mise en valeur par les derniers attendus de l'arrêt Proux contre Courcoux, cité plus haut : « les textes desquels il résulte que les tribunaux « voisins ont la connaissance des suites de certains « actes accomplis dans les eaux territoriales, ne font « pas échec à ce principe (que ces eaux ne font pas « partie du territoire), qu'ils n'ont d'autre objet que « d'attribuer à ces tribunaux une compétence spéciale, « sans modifier les limites de leur ressort qui ne saurait dépasser les confins du territoire national ».

5° « La poursuite d'un navire étranger pour infractions aux lois et règlements de l'Etat riverain, commencée alors que le navire étranger se trouve dans ses eaux intérieures ou dans la Mer territoriale peut être continuée hors de la Mer territoriale, à condition que la poursuite n'ait pas été interrompue. Le droit de poursuite cesse dès que le navire poursuivi entre dans la Mer territoriale de son pays ou d'une tierce puissance » (Art. 11). Ces dispositions, conformes à la pratique existante, sont en pleine harmonie avec la théorie du Droit de Police : l'Etat peut faire poursuivre un navire étranger, à condition que la poursuite ait commencé quand ce bâtiment se trouvait encore, soit dans les eaux intérieure parce qu'il en est souverain, soit dans la Mer territoriale parce qu'il exerce ses droits de police sur cette zone et que la poursuite est une mesure de police. Cette poursuite, qui peut se continuer en haute mer, doit cesser quand le navire pénètre dans une Mer territoriale contrôlée par un autre Etat : un Etat, exerçant des droits de police sur la zone

de mer qui baigne ses côtes, ne peut évidemment tolérer, dans l'étendue de celle-ci, des mesures de police concurrentes de la part d'un Etat tiers.

6° « En règle générale, l'Etat riverain n'empêchera
« pas le passage des bâtiments de guerre étrangers dans
« sa Mer territoriale et n'exigera pas une autorisation
« ou notification préalables » (Art. 12). C'est la logique même, car l'Etat, on le sait, ne peut exiger une autorisation ou une notification que là où il est souverain, c'est-à-dire dans ses eaux intérieures, dans ses ports dont il est le maître absolu de fermer l'accès aux navires étrangers. Cependant « l'Etat riverain a le droit de
« régler les conditions de ce passage. Les navires de
« guerre sous-marins ont l'obligation de passer en sur-
« face ». (Id.); « l'Etat riverain peut réglementer les
« conditions du passage notamment en ce qui concerne
« le nombre des unités étrangères passant simultanément par sa Mer territoriale » (Observations sub. art. 12). Il s'agit ici essentiellement de mesures de police, soit en vue de la circulation, soit en vue de la sécurité même de l'Etat. Toutes ces dispositions, arrêtées par la Conférence de 1930, semblent découler directement du système que l'on propose, et ne font d'ailleurs que consacrer la pratique existante. « Il est également en conformité avec cette pratique qu'on n'établisse pas une
« règle stricte et absolue, mais qu'on laisse à l'Etat
« la faculté d'interdire dans des cas exceptionnels le
« passage des navires de guerre étrangers » (eod. loc.) On retrouve bien là le caractère contingent de la mesure de police : Tant que le passage de navires militaires étrangers dans la Mer territoriale ne saurait constituer une menace pour la sécurité de l'Etat riverain, ce pas-

sage ne peut être entravé; il ne peut l'être qu'à titre exceptionnel, lorsque la sûreté de l'Etat est en jeu.

Ainsi, les dispositions du projet de la Conférence de 1930, malgré l'assimilation de la Mer territoriale au territoire proprement dit, affirmée dans son article 1^{er}, peuvent être textuellement reprises comme les conséquences naturelles de la théorie du Droit de Police.

Il est même dès à présent possible de dire, et c'est un point que l'on retrouvera plus loin, qu'elles concordent sensiblement mieux avec ce système qu'avec celui de la souveraineté, pour lequel cependant elles sont élaborées.

Il est toutefois un point dont le projet de règlement de 1930 a négligé de parler, ce sont les droits exclusifs. Il n'avait d'ailleurs pas à le faire : ayant admis en principe que l'Etat possède sur la Mer territoriale la souveraineté, autrement dit la somme des compétences, il n'avait pas à énumérer celles-ci, mais seulement les restrictions qu'il entendait apporter à leur libre exercice. Il n'en est pas moins vrai que les délégués à la Conférence de 1930, partisans de la souveraineté, avaient en vue, au premier chef, de reconnaître au profit de l'Etat riverain l'exercice de ces droits qualifiés par M. Schüking « droits de jouissance économique exclusive », qui, dans la logique de son système, ne peuvent plus être exercés « au-delà de la zone de souveraineté » (17). Peut-être même est-il possible de penser que, pour certains, c'est précisément la nécessité de les reconnaître

(17) V. Rapport de M. Schüking au Comité des experts pour la Codification du Droit International. Art. 2 et Art. 11 : « Vu son droit de souveraineté sur la mer territoriale, l'Etat riverain exerce à son projet « et à celui de ses nationaux un droit d'occupation exclusif sur les « richesses de la mer, du sol et du sous-sol ».

à l'Etat riverain, qui a entraîné leur adhésion à la théorie de la souveraineté.

En effet, il semble bien au premier abord que la théorie du droit de Police ne saurait justifier les prétentions de l'Etat à certains monopoles économiques exercés ou susceptibles de l'être dans la Mer territoriale. D'un mot, il s'agit du monopole de la pêche ou de la chasse pélagique et de l'exploitation du lit ou du sous-sol de la Mer territoriale : s'il y a bien dans ces deux cas, et il le semble, « droits de jouissance économique exclusive », le système que l'on propose ici est certainement incapable de les expliquer. Cette objection sérieuse oblige à examiner séparément ces deux prérogatives.

En ce qui concerne le droit de pêche, tout d'abord, il est certain que les adversaires de la souveraineté, eux-mêmes, semblent bien reconnaître là un monopole économique au profit de l'Etat riverain. M. de La Pradelle, en vertu de son système des servitudes « basées sur la nécessité de la protection personnelle », a cru, en 1898, pouvoir dire : « En matière de pêche le riverain ne « saurait réclamer un droit privilégié. C'est la conséquence de ce principe qu'il ne peut sans nécessité restreindre le droit de tous à la libre mer. Au nom de « quelle nécessité réclamerait-on pour lui le monopole « de la pêche ? » (18). Au contraire, Fauchille et Bonfils, qui fondent les prérogatives de l'Etat sur le droit de conservation admettent que « le droit de pêche dans « les eaux territoriales doit être réservé aux nationaux » (19).

(18) La Pradelle, *op. cit.*, p. 325-326.

(19) Fauchille et Bonfils : *Traité de D. I. public*, Tome I, 2^e partie, p. 152.

Cependant le problème est-il posé dans ses vrais termes, que ce soit par les partisans de la souveraineté (Cf. Schükking), que ce soit même par ses adversaires ? Au lieu de partir du fait même du monopole, ne peut-on renverser la question, et se demander quelle serait pour l'Etat riverain la situation résultant de la liberté absolue de la pêche dans la Mer territoriale ? Les conséquences d'un semblable état de fait seraient aisées à prévoir.

Et tout d'abord, les approches des côtes étant souvent très poissonneuses, il y aurait, sans aucun doute, dans la mer adjacente, réunion de nombreux bâtiments de pêche, battant les pavillons les plus divers. Dès lors, comme dans les zones de la Haute Mer où nombre de pêcheurs de nationalités différentes se trouvent exercer leur profession, la question d'une réglementation internationale se poserait. Il est peu vraisemblable, en effet, que les Etats abandonnent sans réserve au seul riverain la police quasi permanente de nombreux bâtiments portant leur pavillon. Il suffit de rappeler ici la convention du 6 mai 1882 sur la pêche dans la mer du Nord, ou celle du 16 novembre 1887 sur les cabarets flottants.

Sans doute, la nécessité de conventions analogues ne tarderait pas à se faire sentir. On peut également présumer que, conformément à l'esprit de la convention de 1882, la constatation de certaines infractions serait peut-être abandonnée à l'Etat côtier. Mais pour celles qui requièrent une ingérance plus marquée, comme la perquisition, peut-être aussi les divers Etats réclameraient-ils l'intervention de leurs propres croiseurs. Le riverain serait donc contraint de subir à proximité de son territoire, et même de ses ports de guerre, les incessantes croisières de navires militaires étrangers, ce

qui constituerait incontestablement un danger éventuel pour sa sécurité. Ce n'est là qu'une hypothèse, évidemment, mais elle n'est pas invraisemblable. D'autant plus que pour réprimer les infractions pénales dans la Mer territoriale, l'Etat se trouve en réalité passablement désarmé. La pratique internationale ne reconnaît pas en effet le principe de la Compétence générale de l'Etat riverain, en matière de juridiction répressive, sur les eaux territoriales. La conférence de codification de 1930, elle-même, ne lui reconnaît sur ce point que des droits extrêmement réduits.

D'autre part, les opérations de pêche comportent nécessairement un long séjour dans la Mer territoriale, des allées et venues sans nombre, des mouillages répétés, le tout à peu de distance de la côte. On pense aussitôt à l'article 3 du projet de la Convention de 1930 (parag. 2) « Un passage n'est pas inoffensif lorsque le « navire utilise la Mer territoriale d'un Etat riverain « aux fins d'accomplir un acte portant atteinte à la « sécurité, à l'ordre public, ou aux intérêts fiscaux de « cet Etat ». — Parag. 3 : « Le passage comprend éven- « tuellement le droit de stoppage et le mouillage, mais « seulement dans la mesure où l'arrêt et le mouillage « constituent des incidents ordinaires de navigation ou « s'imposent au navire en état de relâche forcée ou de « détresse ».

Il est aisé de concevoir que les bateaux de pêche puissent facilement se trouver ainsi en état de passage non « inoffensif » ; il suffit de songer seulement à l'extrême facilité avec laquelle ils pourraient pratiquer la contrebande que les services de douane ne pourraient, si ces bâtiments étrangers étaient nombreux, que difficilement empêcher. Mais il y a plus grave : de simples

navires de pêche étrangers, par une navigation constante dans la Mer territoriale, pourraient nettement porter atteinte à la sécurité de l'Etat riverain, sous couleur d'exercer leur activité normale de pêche. Raisonnant par analogie, on peut se souvenir des nombreuses protestations parues dans les journaux, il y a peu d'années, au sujet du remorqueur de sauvetage allemand « Seafalk ». Ce navire, basé sur le port de Douarnenez, et dont l'activité avait pour objet de secourir les navires en détresse, si nombreux dans ces parages du Finistère, était amené à croiser sans cesse le long de la côte, et à proximité du Goulet de Brest. Or la presse dénonça à diverses reprises le danger qu'il pouvait y avoir à tolérer, sur ce point de la côte française, au large des ports militaires de Brest et Lorient, les croisières incessantes d'un navire battant pavillon d'une puissance susceptible de devenir ennemie, et dont l'équipage qui comprenait peut-être des officiers de marine déguisés, pouvait ainsi, sans être inquiété, effectuer des sondages, reconnaître des mouillages et des points de débarquement, repérer les emplacements des batteries côtières, voire assister de loin à nos exercices d'escadres. Il y avait là, sans aucun doute, une situation dangereuse bien qu'elle fut le fait d'un bâtiment isolé, ayant son port d'attache en France, et par là même susceptible d'une certaine surveillance de police. Mais quelle surveillance effective pourrait être exercée sur une infinité de bateaux étrangers, pêchant constamment aux abords de la côte, et dont peut-être aucun ne ferait la moindre escale dans un port français ?

Ces diverses hypothèses, toutes parfaitement plausibles, permettent d'expliquer pourquoi l'Etat est amené à réglementer l'exercice de la pêche par les bâtiments

étrangers, voire à la leur interdire, dans l'étendue de la Mer territoriale. Une telle interdiction se fonde sur la nécessité d'assurer la sécurité du territoire national : c'est donc, au premier chef, une mesure de police, car le propre même de la police administrative réside dans son caractère préventif.

Le monopole de la pêche, que l'Etat peut dès lors réserver à ses nationaux, n'apparaît à présent que comme une simple conséquence de cette mesure de sécurité. La sûreté du riverain exige qu'il écarte de sa côte les navires de pêche étrangers : elle ne lui commande pas d'écarter ses nationaux dont il est particulièrement à même de contrôler l'activité, et d'y mettre fin le jour où elle peut présenter un danger. Sans doute cette mesure favorise l'économie nationale ; mais interdire à tous l'exploitation des ressources de la mer côtière serait parfaitement contraire à l'intérêt économique de la communauté internationale ; celui-ci ne sera nullement lésé, au contraire, si chaque Etat assure l'exploitation économique des eaux qui bordent sa côte. Chaque pays pourra exporter une partie du produit de sa pêche littorale et importer les produits des autres pêches côtières.

Ainsi, les mesures que la plupart des Etats revendiquent de nos jours le droit de prendre, en ce qui concerne l'exercice de la pêche dans la Mer territoriale, peuvent s'expliquer par la notion suivante : du droit de police de la pêche sort le monopole de la pêche.

Si l'on confronte maintenant avec cette théorie les droits que la totalité des Etats prétendent exercer sur le lit et le sous-sol de la Mer territoriale, on verra, qu'en dépit des apparences, ils cadrent parfaitement avec elle.

On sait que l'article 2, parag. 1 du projet de la Conférence de 1930 décide que : « Le territoire de l'Etat « riverain comprend aussi l'espace atmosphérique au-dessus de la Mer territoriale *ainsi que le sol recouvert par cette mer et le sous-sol* ». Au cours de cette Conférence, le délégué de la Belgique a traduit en termes clairs les conceptions courantes sur les droits exclusifs de l'Etat à l'encontre du sous-sol de la Mer territoriale. M. de Ruelle s'exprime ainsi : « Jadis la question a pu être controversée, si l'on admettait au profit de l'Etat une sorte de domaine éminent limité aux besoins de la protection du territoire. On pouvait alors contester à l'Etat côtier le droit de s'approprier le sous-sol à des fins purement économiques » (20). Là en effet, ainsi que pour la pêche, la théorie du droit de police doit aboutir à exclure l'Etat de tout droit sur le sol et le sous-sol, si ce droit a véritablement pour objet « des fins purement économiques ». On a montré qu'il n'en était rien pour le droit de pêche, peut-il en être de même en ce qui concerne le sous-sol ?

De même que pour le droit de pêche, il est possible d'aborder le problème à partir d'un point de départ différent. Quelles conséquences est susceptible d'entraîner la liberté absolue d'accès et d'occupation du sol ou du sous-sol ? De quels modes d'occupation peut-il faire l'objet ? (21).

Il est hors de doute que l'exploitation, par n'importe quelle puissance, du sol ou du sous-sol de la Mer territoriale est un fait susceptible de nuire considérable-

(20) Actes de la Conférence pour la Codification du D. I., Vol. III, p. 55.

(21) La question est examinée avec soin par Fauchille et Bonfils, *op. cit.*, p. 204-205 : « Les nécessités de la conservation de l'Etat riverain forment ainsi, d'après nous, le seul fondement d'un droit exclusif à son profit sur le lit et le sous-sol de la Mer territoriale ».

ment à la sécurité de l'Etat riverain. On connaît bien les violentes protestations d'une partie de l'opinion britannique à chaque nouveau projet de tunnel sous la Manche. Si l'occupation du sous-sol de la Mer territoriale était libre, il serait en principe possible à une société française ou belge de percer un tel tunnel sous les eaux côtières de la Grande-Bretagne. Certes le débouché se trouverait en territoire anglais, et le gouvernement britannique pourrait s'opposer à l'achèvement du travail. Si cependant il l'autorisait, il lui resterait encore le pouvoir de le fermer. Il n'en demeurerait pas moins vrai que la présence d'un tel ouvrage constituerait une menace éventuelle pour la sécurité du pays. Fauchille envisage également l'hypothèse plus commode, réalisable peut-être dans un avenir proche, d'une base de ravitaillement pour sous-marins, aménagée dans le lit des eaux territoriales, et susceptible, par là même, de menacer directement la sécurité du riverain. Il est enfin possible de concevoir aisément le cas de l'exploitation d'une mine dont un puits, soigneusement camouflé, déboucherait à l'intérieur des terres de l'Etat côtier.

Ces hypothèses, qui ne sont pas forcément chimériques, expliquent que l'Etat soit amené à interdire aux étrangers l'occupation du sol et du sous-sol de la Mer territoriale. C'est pour lui essentiellement une question de sécurité : les mesures qu'il prend dans ce but sont bien des mesures de police. Mais pourquoi ses ressortissants ne pourraient-ils exploiter ce terrain, puisque dans cette hypothèse la sécurité nationale ne saurait subir aucune atteinte ? L'exploitation d'une mine de charbon sous la mer côtière profite évidemment à l'Etat riverain. Mais cet avantage économique profite en défi-

nitive à la communauté des Etats elle-même, puisque, dans ce cas, il est possible que le riverain importe moins de charbon étranger, ou bien qu'il exporte davantage. Dans les deux cas, la communauté économique y gagnera, puisque le charbon est un produit dont la demande est infinie dans le monde industriel moderne.

La pratique française d'ailleurs semble bien considérer les mesures prises vis à vis du lit de la Mer territoriale comme des mesures de police, c'est-à-dire contingentes, puisqu'elle a, pendant longtemps, interdit aux navires de guerre étrangers se trouvant dans la Mer territoriale « de faire des relevés de terrain et des « sondages » ou « aucun travail sous marin exécuté « avec ou sans scaphandrier, sans que l'autorité maritime en ait été avisée préalablement ». — Décret du 21 mai 1913, art. 8. — Et celle-ci, on s'en doute, se serait opposée à de telles opérations si elles avaient été jugées dangereuses pour la sécurité nationale. — Il est vrai toutefois que le Décret du 29 septembre 1929 qui a abrogé celui du 21 mai 1913 ne parle plus de cette possibilité d'effectuer des travaux sous-marins avec l'assentiment des autorités françaises. Il ne semble pas cependant que l'Etat français ait modifié ses conceptions en ce qui concerne le sol de la Mer territoriale. Il suffit pour s'en convaincre de se reporter aux termes de l'article 10 du présent décret : « Dans les eaux territoriales « et ports des différents secteurs spécifiés à l'art. 1^{er}, « les bâtiments de guerre étrangers sont tenus de s'abs-
« tenir de faire des relevés ou sondages et de procéder, « à moins d'autorisation spéciale, à tous exercices militaires (corps de débarquement, tir, lancement de torpilles, mouillage de mines, etc...). Ils doivent respecter les lois fiscales françaises et se conformer aux

« mesures de police sanitaire, ainsi qu'aux règlements de port... »

L'interdiction de procéder à des relevés et sondages du lit de la Mer territoriale fait évidemment partie d'un ensemble de mesures de police dont l'observation s'impose aux navires de guerre étrangers. On ne saurait davantage tirer argument de l'assimilation des eaux territoriales aux ports que fait le début de cet article, en ce qui concerne ces mesures de police, car les relevés et sondages ne concernent évidemment que la Mer territoriale. On conçoit difficilement l'intérêt de semblables opérations dans les ports dont les fonds sont toujours parfaitement connus ; il serait au contraire très réel dans la Mer territoriale aux approches de la côte ; des relevés et des sondages du lit de la mer permettraient alors à un navire de guerre étranger de se rendre compte des possibilités d'une tentative éventuelle de débarquement sur un point de la côte. On s'explique, dans ce cas, que l'Etat prenne des mesures de police afin d'interdire une activité qui menace directement la sécurité nationale.

Point n'est besoin, semble-t-il bien à présent, de faire appel à la notion de souveraineté pour légitimer l'exercice par le riverain de ce que l'on a voulu appeler « les droits de jouissance économique exclusive ». Le système du droit de Police le justifie également. C'est au nom de sa sûreté que l'Etat est amené à s'opposer entièrement à l'exercice, de la part des ressortissants étrangers, d'activités susceptibles de constituer une menace particulièrement constante pour sa sécurité, et qui de ce fait, ne peuvent faire l'objet d'une réglementation plus libérale. Il le permet à ses nationaux parce qu'il est, dans ce cas, naturellement à même de le contrôler et de le réglementer. On retrouve nettement ici le carac-

rière contingent du droit de Police. En admettant ses ressortissants à l'exploitation de la Mer territoriale, de son lit ou de son sous-sol, l'Etat riverain se rend service à lui-même, soit : mais pourquoi, lorsqu'elle ne peut constituer un danger pour personne, l'exploitation des richesses de cette zone resterait-elle interdite à tous ? La théorie du droit de Police, ne postule pas une telle solution qui léserait, en définitive, on l'a montré, les intérêts économiques de la communauté internationale tout entière.

Peut-être estimera-t-on que c'est là dégager de la simple notion de police des conséquences trop étendues et qu'au surplus elle ne postule pas. Il ne le semble pas cependant : le fondement de tous les droits de l'Etat riverain sur la Mer territoriale, y compris les droits exclusifs de pêche et d'exploitation du lit et du sous-sol, procède normalement, sans aucune extension tendancieuse, du droit général de police qu'on lui reconnaît sur cette zone.

On peut d'ailleurs s'appuyer ici sur l'autorité de M. Strupp (22) ; il affirme que l'Etat possède sur les eaux côtières « une puissance territoriale restreinte et limitée » par les buts différents qu'elle poursuit », et qu'il qualifie « Droit de Police au sens le plus large du mot ». Or il lui accorde très largement les droits qu'on lui a reconnu, et prend soin de préciser qu'« il peut réserver » à ses nationaux l'exclusif exercice de la pêche côtière ».

On voit donc, au terme de cet examen, que la théorie du droit de police assure la protection indispensable, il faut bien le répéter, des intérêts essentiels de l'Etat

(22) K. Strupp : *Eléments du Droit International Public...*, p. 175-177.

côtier, dans toutes la mesure compatible avec la liberté de la mer, d'une façon aussi générale que peut le permettre celle de la Souveraineté. Peut-être même, on l'exposera plus loin, leur assure-t-elle une protection encore plus complète. Il est vrai toutefois, qu'en cas de doute, si le système opposé fait présumer la compétence générale de l'Etat, celui que l'on propose ici présume au contraire la liberté de la mer. Il est, malgré tout, difficile de soutenir qu'il néglige les droits du riverain au profit de cette liberté. La notion de police, si elle est précise et limitée, ainsi qu'on l'a déjà rappelé, n'en est pas moins une catégorie juridique extrêmement compréhensive ; elle postule que l'Etat sera fondé à intervenir dans la Mer territoriale, alors seulement sans doute, mais cependant dans tous les cas où pourraient être menacées la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques. Bien que nettement délimité, le domaine d'action de l'Etat n'en reste pas moins considérable, et, on peut le dire, suffisant.

Et d'ailleurs la thèse de la souveraineté elle-même aboutit à restreindre l'étendue de la Mer territoriale, et, par suite, les possibilités d'action de l'Etat riverain. En effet « la souveraineté comme la propriété est un pouvoir qui doit s'affirmer par des actes matériels. La « Mer territoriale sera donc l'étendue de la mer sur laquelle s'étendra effectivement et constamment le « pouvoir de l'Etat riverain » (23). La thèse du droit de Police, au contraire, permettra à l'Etat d'assurer la protection de tel ou tel de ses intérêts légitimes à une plus grande distance au large de sa côte, si le besoin s'en fait sentir. Ses adversaires seraient cependant mal fondés à soutenir quelle porte atteinte à la liberté de

(23) H. Galland, *op. cit.*

la mer, plus que ne le fait celle de la souveraineté. Ce serait oublier que la théorie du Droit de Police, permet toujours de présumer la liberté de la mer, et non la compétence générale de l'Etat. Si la nécessité de la protection de certains intérêts, par exemple la police douanière, se fait sentir jusqu'à une distance assez considérable du territoire, il ne s'agit jamais que de quelques droits fragmentaires, et non d'une compétence générale.

CHAPITRE IV

LES AVANTAGES PRATIQUES DE LA THÉORIE DU DROIT GÉNÉRAL DE POLICE

De la conclusion du chapitre précédent, se dégage, naturellement, la notion suivante : les droits reconnus à l'Etat, sur la Mer territoriale, sont, au point de vue positif, sensiblement les mêmes dans les deux théories examinées. Mais alors se présente une objection importante : l'avantage est-il considérable de définir le droit de l'Etat comme un droit général de police, plutôt que par la notion de souveraineté, dès lors que les conséquences pratiques ne diffèrent pas profondément ? (1). Sans doute, les conséquences logiques de la souveraineté seraient incompatibles avec celles que postule le droit de police, et dans ce cas, il importerait, au premier chef, d'exercer une option entre ces deux thèses. Mais, de fait, il n'en est rien, on l'a déjà vu : les partisans de la souveraineté, eux-mêmes, n'ont pu dégager toutes les conséquences normales de leur théorie ; ils ont été contraints, par la nature des choses, de lui apporter des restrictions si considérables qu'elle s'atténue, s'estompe en quelque sorte, et ses conséquences mêmes deviennent en fait conciliables avec celles du droit de

(1) Fedozzi, *op. cit.*, p. 55.

police. Sans doute, celle-ci présume la liberté de la navigation, alors que celle-là présume la compétence générale de l'Etat sur les eaux territoriales, mais la réglementation objective qui découle de l'une et de l'autre est sensiblement la même. Dès lors pourquoi opter entre ces deux systèmes ? Y aurait-il dans cette discussion autre chose qu'un travail d'école abstrait et stérile ?

Il ne le semble pas cependant : l'idée de souveraineté, conçue pour le seul territoire, résiste à s'adapter à la Mer territoriale (2) ; l'idée de police, à l'opposé, s'applique parfaitement à la zone de mer qui borde la côte, point que l'on a déjà examiné longuement. Mais il ne faut pas voir là un concept abstrait, bien au contraire : il entraîne des conséquences pratiques d'une importance considérable qui doivent, semble-t-il, entraîner l'adhésion au système que l'on propose ici. Dégager ces avantages pratiques fera l'objet de la suite de cette étude.

SECTION I. —

L'acquisition de la Nationalité

Tout d'abord, on examinera assez longuement une question qui ne semble pas avoir retenu très profondément l'attention de la doctrine, peut-être à cause de

(2) Annuaire de l'Institut de Droit International, 1936, p. 367 : « Les eaux ne respectent pas les limites de la Mer territoriale ; les eaux qui à un moment étaient territoriales, seront non territoriales au moment suivant ; la mer tout entière est dans un état de transmutation perpétuelle... Devons-nous pousser la logique de ces conceptions jusqu'à suivre l'eau dans son ascension, et revendiquer une propriété... dans les nuages ? ».

sa portée pratique qui demeure assez réduite : il s'agit de l'acquisition de la nationalité d'origine « *jure soli* », par la naissance dans la Mer territoriale, fait qui ne saurait évidemment se produire avec une grande fréquence. Il pose néanmoins un problème juridique important, qui se relie étroitement à la condition des eaux territoriales, et mérite, par là même, une certaine attention.

L'attribution de la nationalité, ce « lien juridique qui unit un individu à un état déterminé » (3), constitue de la part de l'Etat un acte de souveraineté. Cette affirmation découle, semble-t-il, naturellement de l'examen des deux conceptions classiques sur la nature du lien nationalitaire, celle du lien contractuel et celle du statut légal objectif.

La première de ces thèses soutient que le lien de nationalité naît et ne peut naître que d'un accord de volontés entre l'Etat d'une part, et l'individu de l'autre (4). Elle semble s'appuyer sur les deux idées suivantes : la nationalité comporte des obligations réciproques entre l'Etat et le national, et d'autre part, l'individu peut changer de nationalité. Mais elle explique mal l'attribution de la nationalité dès l'instant de la naissance, soit d'après le statut des parents, soit d'après le lieu de naissance. De plus, en vertu de cette conception, l'individu pourrait à tout moment rompre le lien nationalitaire, et cela sans avoir besoin d'en acquérir un autre : l'apatridie serait, en quelque sorte, une situation normale. On sait enfin que l'individu astreint à des obligations militaires, vis-à-vis de l'Etat français, par

(3) Gidel : Cours de Droit International professé à l'Ecole des Sciences Politiques, 1933-34, p. 5 et s.

(4) Weiss : Traité de Droit International privé, Tome I, p. 8.

exemple, ne peut abandonner la nationalité française sans en avoir obtenu l'autorisation. Celle-ci se concevrait mal si la nationalité n'était qu'un simple contrat résultant de l'accord de deux volontés égales.

La seconde théorie, par contre, échappe parfaitement à semblables critiques, en considérant la nationalité comme un statut légal objectif imposé aux individus en raison de l'origine de leurs parents ou du lieu de leur naissance, faits auxquels le législateur attribue une efficacité juridique déterminée. En d'autres termes, c'est en vertu de sa souveraineté que l'Etat attribue sa nationalité à l'individu dès l'instant de sa naissance ; c'est en vertu de sa souveraineté qu'il admet à sa nationalité l'individu qui demande la naturalisation : cette demande ne constitue dès lors qu'un « acte-condition » qui déclenchera l'application, au profit du postulant, d'un statut juridique antérieurement déterminé. C'est enfin, en vertu de sa souveraineté que l'Etat sera libre de retirer la nationalité qu'il a accordée au naturalisé. Ainsi s'explique logiquement le fait que si l'individu peut changer de nationalité, il n'est cependant libre de régler comme il l'entend sa situation au point de vue nationalitaire (5). Cette seconde conception qui rend pleinement compte de la réalité juridique est, à l'heure actuelle, très généralement admise en droit international. Elle peut se résumer dun mot : l'Etat attribue sa nationalité en vertu de sa souveraineté. Le Comité préparatoire de la conférence de codification de 1930 a d'ailleurs déclaré qu'en principe, les questions de nationalité relèvent de chaque Etat (6).

(5) Gidel, *op. cit.*, p. 13-14.

(6) V. dans le même sens : Cour Permanente de Justice internationale, avis consultatifs, n° 4 (7 février 1923), et n° 7 (15 septembre 1923).

L'Etat ne peut exercer sa souveraineté que là seulement où il est souverain, et doit même l'exercer partout où il l'est. Si la Mer territoriale fait partie du territoire de l'Etat riverain, elle doit être soumise à la souveraineté de celui-ci. Tel est le problème que l'on se propose d'examiner à propos de la nationalité d'origine.

On sait que la nationalité d'origine est acquise aux individus suivant deux principes généraux, le « jus sanguinis » ou droit du sang, et le « jus soli » ou droit du sol, tantôt employés à l'état pur, plus fréquemment combinés l'un avec l'autre. Le système du « jus sanguinis » attribuant à l'enfant la nationalité de ceux dont il est issu, n'a pas à être retenu, du fait même que la question du lieu de naissance n'y entre pas en considération. Il en est tout autrement du second système.

En vertu du « jus soli », l'enfant reçoit la nationalité du pays où il est né. Au moment de son apparition, sous le régime féodal, il s'explique par le principe de la territorialité des coutumes. L'homme peut être considéré, *lato sensu*, comme l'accessoire de la terre sur laquelle il est né, il doit en suivre les lois, il doit en posséder le droit de cité : système également avantageux pour le seigneur et pour le fils de l'étranger qui échappait ainsi à diverses incapacités et à des droits vexatoires.

Mais, peu à peu, cette ancienne conception s'est atténuée : si elle n'a pas entièrement disparu, des idées nouvelles sont, du moins, venues fournir un autre fondement au système du « jus soli ». Si l'on attribue à l'enfant, dit-on, la nationalité du sol sur lequel il est né, ce n'est plus seulement en vertu d'un acte de pure domination, de puissance publique, mais c'est également

afin de tenir compte d'un faisceau de réalités matérielles et même psychologiques.

« Le *jus soli* représente l'influence assimilatrice du lieu » (7). Il est naturel que l'enfant subisse cette influence, surtout si après y être né, il grandit dans le pays. Le climat, la situation géographique, le genre de vie, l'éducation, l'atmosphère intellectuelle et morale, tous ces facteurs impondérables dont la synthèse constitue la patrie, s'imposent à lui avec force, autant, et davantage peut-être, que l'influence du sang qu'il porte en lui. C'est là une réalité incontestable dont on voit aujourd'hui fréquemment les effets, notamment dans les républiques américaines. Il paraît donc juste de tenir compte de l'attachement probable de l'enfant pour le sol sur lequel il est né. D'autre part, au point de vue politique, il est utile à un Etat de saisir dans les liens de sa nationalité des individus faciles à assimiler, susceptibles de faire de bons nationaux qui, s'ils n'étaient pas assimilés, resteraient des étrangers vivant sur le pays sans en supporter les charges, et formeraient même parfois des noyaux homogènes dangereux pour la sécurité nationale. C'est en ce sens que l'on a pu qualifier les lois sur la nationalité de « lois de recrutement des ressortissants », élaborées au mieux des intérêts de l'Etat. Mais s'il peut être nécessaire à l'Etat, particulièrement dans les vieux pays à faible natalité, de recruter ainsi des ressortissants, son intérêt bien compris est de n'attribuer sa nationalité qu'à des individus susceptibles de devenir de bons citoyens.

Ces notions largement esquissées, il est possible d'aborder le problème suivant : l'enfant né sur un navire

(7) La Pradelle, *op. cit.*, p. 313.

étranger navigant dans la Mer territoriale doit-il être soumis au « jus soli » de l'Etat riverain ?

Il convient tout d'abord d'écarter d'un mot l'hypothèse de la naissance à bord d'un bâtiment de guerre. Par application de règles universellement admises en droit international, le navire de guerre ou assimilé est, en quelque lieu qu'il se trouve, considéré comme une portion du territoire de l'Etat dont il bat pavillon. Donc, dans tous les cas, l'enfant né sur un tel navire sera soumis à la législation nationale de l'Etat du pavillon.

Mais le problème se pose avec toute son acuité pour le navire de commerce. On sait, en effet, que l'idée de « territorialité » du navire de commerce est à rejeter complètement de nos jours. Un navire n'est pas un lieu géographique, mais une collectivité disciplinée, une « agrégation flottante » à laquelle il faut une loi. En l'absence d'une souveraineté déterminée sur la Haute Mer, la loi du pavillon s'applique pour assurer à bord l'ordre et la discipline : le capitaine tient son autorité de la loi du pavillon en vertu de laquelle l'équipage lui doit obéissance. Mais, parvenu en un point soumis à la souveraineté d'un Etat tiers, le navire de commerce tombe sous l'empire de la loi locale.

Ainsi se précise la question suivante : l'enfant né sur un navire de commerce étranger traversant la Mer territoriale doit-il être considéré comme né sur le territoire de l'Etat riverain, et par suite comme susceptible d'acquérir, « jus soli », la nationalité de cet Etat ?

Il faut reconnaître que si le fondement ancien du « jus soli » permet de répondre par l'affirmative, il en est autrement de la conception moderne de ce système. Au cas de simple passage dans la Mer territoriale, il est

impossible de parler de « la puissance absorbante du lieu au point de vue moral et social » (8).

Comment l'individu né dans ces conditions peut-il subir l'influence assimilatrice du sol, qui permettra seule de présumer son attachement à cette patrie d'occasion ? Or cet attachement présumé est pourtant le fondement de diverses dispositions législatives modernes qui se préoccupent d'assurer la qualité des ressortissants. La plupart des législations ne font produire d'effets au « jus soli », que si le fait de la naissance s'accompagne d'un certain nombre d'éléments susceptibles de garantir un attachement réel de la part de l'individu à l'Etat intéressé, tels que la naissance à la seconde génération, ou la naissance suivie du domicile sur le même territoire (9). Ainsi, pour citer un exemple, la loi française du 10 août 1927 dispose dans son article 1^{er}, § 2 : « Est français tout enfant légitime né en France de parents étrangers, mais dont le père était lui-même né en France ». Si l'on considère la Mer territoriale comme une partie du territoire, il résulte de ce texte qu'un enfant né sur un navire étranger traversant la Mer territoriale française, pourvu que son père fût né lui-même dans les mêmes conditions, sera présumé avoir subi l'influence assimilatrice du sol français, et ressentir pour la France un sincère attachement. Et cette présomption est si forte (un article suivant de cette loi l'établit), qu'il deviendra français irrévocablement, sans pouvoir se soustraire à cette nationalité. L'hypothèse, certes, est peu pratique : elle est cependant susceptible de se réaliser. Aussi n'estime-t-on pas que « le peu d'importance pratique de la controverse enlève à celle-ci

(8) La Pradelle, *op. cit.*, p. 314.

(9) V. Loi française du 10 août 1927, Art. 1, § 2, 3, 5.

une grande part de son intérêt » (10), car un système juridique doit tenir compte de toutes les réalités. Or, dans la Mer territoriale toute naissance est de passage : « le fait du voyage est manifeste ; la présomption que toute naissance dans le pays est suivie d'un séjour dans ce même pays, devient trop aléatoire pour être vraie ; admissible à la rigueur sur le territoire ferme, elle ne l'est pas dans la mer côtière » (11).

Mais si, laissant de côté le point de vue de l'individu, on aborde l'aspect politique du problème, la conclusion est sensiblement analogue. L'Etat recherche des nationaux « jure soli », on l'a vu, pour deux motifs principaux : recruter des ressortissants qui fournissent des garanties de bonne assimilation, et empêcher la formation sur son sol de noyaux homogènes d'étrangers susceptibles de devenir un danger pour sa sécurité. A ces deux points de vue, l'individu né dans la Mer territoriale ne fournit aucune garantie d'assimilation ou d'attachement à son lieu de naissance, pas plus qu'il ne peut constituer un danger pour un pays dans lequel il ne séjournera peut-être jamais.

Il semble donc permis de conclure *a priori* que, ni du point de vue de l'Etat, ni de celui de l'individu, il n'y ait ici intérêt à assimiler la Mer territoriale au territoire proprement dit au point de vue de l'application du *jus soli*.

La question mérite cependant un intérêt particulier, vu les tendances actuelles du droit interne français. Depuis le code civil qui faisait au *jus soli* une part réduite, une série de lois (28 juin 1889, 22 juillet 1893),

(10) La Pradelle et Niboyet : Répertoire de Droit International, Tome IX, n° 230.

(11) La Pradelle, *op. cit.*, p. 314.

l'ont progressivement augmentée, jusqu'à la loi actuelle du 10 août 1927 qui lui fait une place considérable, en le combinant soit avec le *jus sanguinis*, soit avec le fait du domicile en France. Or, il y a lieu de le remarquer, pas plus que les textes antérieurs, la loi du 10 août 1927 ne s'explique sur ce qu'elle entend par « France » au point de vue du lieu de naissance. Certes, ce silence du législateur est susceptible d'une double interprétation : ou bien il a entendu comprendre tacitement la Mer territoriale dans le territoire français, ou bien il a voulu l'en exclure, et laisser en dehors de la question la naissance dans la Mer territoriale.

La première hypothèse semble devoir être écartée, car si le législateur français l'avait admise, il n'aurait pas manqué de s'expliquer sur ce qu'il faut entendre par « Mer territoriale française », au moins en ce qui concerne l'acquisition de la nationalité. On sait, en effet, que la législation française ne fixe pas une limite unique, par exemple 3 milles, à la Mer territoriale, mais une série de limites différentes selon le droit ou l'intérêt envisagés. Or, elle n'en a fixé aucune pour l'acquisition de la nationalité française. Dès lors, si l'on veut parler, dans ces conditions, de l'acquisition de la nationalité, dans quelles limites de la Mer territoriale se produira-t-elle ? Dans les 3 milles fixés par la loi du 1^{er} mars 1888 pour la pêche, dans les 6 milles fixés par le décret du 18 octobre 1912 pour l'application des règles de la neutralité, ou dans les deux myriamètres de la loi du 27 mars 1817, relative à l'exercice du droit de douane ? Evidemment non : ces textes ne visent que des intérêts très particuliers et leur extension à la matière de la nationalité ne saurait se présumer.

Peut-on estimer, par ailleurs, qu'il y ait eu là oubli

de la part du législateur ? Il est également difficile de le croire. Le système du *jus soli* est entré depuis longtemps dans notre droit positif (article 9 du code civil, lois des 28 juin 1889, 22 juillet 1893,...) : ce n'est nullement une innovation de la loi de 1927, et la matière a eu le temps d'être mûrement étudiée. Il convient de rappeler que ces lois successives ont eu précisément pour objet principal d'augmenter dans notre droit positif la place faite au *jus soli*, afin d'assurer un recrutement plus large des nationaux français. Or il ne résulte pas avec évidence de l'examen des divers textes concernant la question, que la loi française estime devoir comprendre la Mer territoriale dans le territoire national : il est donc au moins surprenant, si tel était son sentiment, que le législateur de 1927 n'ait pas cru devoir le préciser.

La deuxième hypothèse, celle en vertu de laquelle la loi de 1927 aurait tacitement exclu de la nationalité française l'enfant né sur un bâtiment de passage dans la Mer territoriale, peut sembler dès lors plus plausible, surtout si l'on tient compte du fondement actuel du « *jus soli* », tel qu'il a été brièvement rappelé.

Devant le silence de la loi de 1927, il est nécessaire d'examiner l'opinion de la doctrine française contemporaine, afin de connaître, si possible, comment elle a pu interpréter ce silence que l'on a déjà tenté d'expliquer.

Le plus affirmatif des auteurs est, sur ce point, M. Weiss (12). Pour lui, la naissance dans la Mer territoriale doit être assimilée à la naissance dans un port, c'est-à-dire dans une dépendance du domaine public

(12) A. Weiss : Manuel de Droit International Privé, 9^e édition, 1925 (avec Supplément de 1928), Titre III, p. 30.

soumise, sans aucun doute, à la souveraineté de l'état riverain. Cependant, l'affirmation n'est peut-être pas probante, car l'auteur entend expliquer l'acquisition de la nationalité du pavillon du navire en cas de naissance en Haute mer, par la théorie de l'exterritorialité du navire de commerce. Or cette théorie, on l'a vu, est très généralement rejetée à l'heure actuelle : ainsi s'explique peut-être le fait que l'auteur n'ait pas cru pouvoir l'invoquer lorsque le navire de commerce se trouve, non plus en Haute mer, mais en un lieu où l'Etat riverain possède des droits certains et nettement définis.

M. Valéry (13), au contraire, commence par affirmer nettement que l'enfant né sur un bâtiment étranger flottant sur des eaux intérieures françaises, acquerra la nationalité française, ce qui ne fait aucun doute. Si le navire, au contraire, naviguait dans la Mer territoriale, l'auteur est moins affirmatif. Il reconnaît en effet que les raisons pour lesquelles la loi attribue à l'enfant né sur un territoire français, le droit d'acquérir la nationalité française, ne s'appliquent guère à cette hypothèse. Cependant, il croit devoir conclure : « néanmoins, il paraît difficile, en l'absence de tout texte qui les exclue, de ne pas assimiler ces cas à ceux où la naissance se produit en terre ferme ». Il est vrai toutefois qu'il assimile cette hypothèse à celle de l'enfant né sur un navire battant pavillon français, ce qui peut expliquer, pour un autre motif, sa conclusion.

M. Niboyet (14), enfin, après avoir nettement distingué les cas de naissance en haute mer et dans les eaux intérieures, s'exprime ainsi : « Strictement, la naissan-

(13) J. Valéry : *La nationalité française*, 1927, n° 25, p. 20.

(14) J.-P. Niboyet : *Manuel de D. I. privé*, 2^e édition, p. 116 et Supplément 1928, n° 44.

ce à bord d'un navire navigant dans la Mer territoriale a lieu sur le territoire de l'état riverain, mais il vaut mieux ne pas en tenir compte et assimiler celle-ci à la Haute mer pour des raisons d'ordre pratique, et par suite de la difficulté extrême de preuve à fournir au cas de simple passage ». Ainsi, l'auteur, qui admettrait, en principe, la souveraineté de l'Etat sur la Mer territoriale, se voit contraint, « pour des raisons d'ordre pratique », en d'autres termes par la nature des choses, d'écarter ici l'application de cette souveraineté. Il doit faire appel à une sorte de fiction, qui assimilera à la Haute Mer la Mer territoriale, comme si cette portion de la mer résistait à l'application d'une souveraineté définie, et n'était, au fond, qu'un fragment de la mer libre.

On a insisté longuement, trop peut-être, sur l'étude du droit interne français concernant cette question de la nationalité : elle a paru nécessaire, cependant, car elle montre clairement les difficultés de toutes sortes auxquelles se heurte la notion de souveraineté, lorsqu'elle prétend étendre à la Mer territoriale une législation nationalitaire naturellement conçue pour le territoire ferme, et qui, par la force des choses, résiste à une telle extension.

L'examen du problème resterait toutefois incomplet si l'on passait sous silence les tentatives de codifications internationales qui viennent d'ailleurs confirmer la conclusion qui semble se dégager du droit interne français.

L'Institut de Droit International qui s'est consacré depuis longtemps au problème de la Mer territoriale a seulement abordé à sa session de Stockholm en 1928 (15), le problème de l'acquisition de la nationalité dans ces

(15) Annuaire de l'Institut de D. I., Tome 34, p. 755.

eaux. Il est à noter que c'est alors seulement, pour la première fois, qu'il a admis que : « Les Etats ont la souveraineté sur une zone de mer qui baigne leurs côtes... » (Art. 1 du projet de règlement) (16). Malgré cette affirmation, la suite du projet vient apporter plusieurs limitations à la souveraineté qui vient d'être affirmée. L'une des principales, celle qui nous intéresse ici, porte que : « L'enfant né sur un navire de commerce de passage dans la Mer territoriale, doit être considéré comme né sur ce même navire en Haute mer ». (Art. 8, § 2). On retrouve ici, presque textuellement, la théorie exposée par M. Niboyet, et cette opinion se justifie, semble-t-il, par les mêmes arguments. Il est intéressant de noter que l'Institut de Droit international semble avoir hésité à admettre une telle restriction au principe qu'il venait de poser : après avoir été adoptée par la Commission préparatoire, elle avait été supprimée ; elle ne fut ajoutée à l'article 8 que sur un amendement de M. Diéna, et son adoption définitive ne fut expliquée que par ces mots : « Cette disposition est heureuse, car elle ne compromet rien, donnant satisfaction à la fois aux partisans du *jus joli* et à ceux du *jus sanguinis* » (17).

A la Conférence de Codification du Droit International, en 1930, au cours de laquelle sa deuxième Commission devait poser le principe de la souveraineté de l'Etat sur ses eaux territoriales, principe déjà posé dans les bases de discussion, la première Commission, chargée de l'étude des problèmes nationalitaires, se trouvait en présence de deux bases de discussion concernant ce

(16) L'Institut de D. I. avait jusqu'alors estimé seulement que « L'Etat a un droit de souveraineté sur une zone de la mer qui baigne la côte... ». V. Annuaire, Tome 13, p. 328, et Tome 25, p. 384.

(17) Annuaire de l'Institut, Tome 34, p. 655.

sujet. En voici le texte (18). Base n° 14 : « Au point de vue de l'acquisition de la nationalité en raison du lieu de naissance, est assimilée à la naissance sur le territoire de l'Etat, la naissance sur un navire de commerce battant pavillon de cet Etat, soit dans les eaux ou ports de celui-ci, soit en haute mer, soit dans les eaux territoriales étrangères, soit dans un port étranger ». Base n° 14 *bis* : « La naissance *dans un port* à bord d'un navire de commerce, même étranger, constitue une naissance sur le territoire de l'Etat du port ».

Or, si l'on part de l'idée que la Mer territoriale constitue une partie du territoire de l'Etat riverain, on explique mal la rédaction de la base n° 14 *bis* qui vise l'attribution de la nationalité d'après la loi du riverain. Le comité préparatoire aurait-il dû, dans cette hypothèse, dissocier les deux notions de « ports » et de « mer territoriale » ? La logique, semble-t-il, aurait postulé la rédaction suivante : « La naissance, *soit dans un port, soit dans la Mer territoriale*, à bord d'un navire de commerce, même étranger, constitue une naissance sur le territoire de l'Etat du port ou de la mer territoriale ».

Une proposition, présentée par la délégation française à propos de ces deux bases de discussion (19), soulève la même observation. Après avoir amendé la base n° 14 par l'adjonction, *in fine*, des mots « au cours d'un voyage », elle poursuit : « En dehors des cas où elle se produit au cours d'un voyage, *la naissance dans un port maritime étranger*, constitue une naissance sur le territoire de l'Etat du port ». Là aussi, dans la même hypothèse, pourquoi n'avoir pas écrit : « ...la naissance dans

(18) Actes de la Conférence de codification du Droit International, Vol. II, Annexe I, pages 275 et ss.

(19) *Ibid.*, Annexe II, p. 277 et ss.

un port maritime ou dans la Mer territoriale étrangère,... ».

On sait d'ailleurs que la Commission écarta définitivement ces deux bases à cause des nombreuses difficultés qu'elles auraient soulevé (20).

La conclusion, sur cette partie des travaux de la Conférence de codification de 1930, a été clairement dégagée par M. Raestad (21) dans les termes suivants : « ...Il y a la possibilité d'une double nationalité en raison de la naissance à bord d'un navire ; mais la nationalité de l'Etat du pavillon prime tellement celle de l'Etat riverain, qu'une naissance à bord donne toujours à l'enfant la nationalité de l'Etat du pavillon, tandis que la nationalité de l'Etat riverain ne se présente comme concurrente que dans le cas d'une naissance dans le port de cet Etat... ». Ne peut-on dire, en d'autres termes, que, au moins en ce qui concerne la nationalité, il est pratiquement impossible de dire que la Mer territoriale fait partie du territoire du riverain ?

Ainsi, de même que l'examen du droit interne français, celui de la doctrine internationale conduit à cette constatation : la théorie de la souveraineté se voit contrainte, par la nature des choses, de ne pas considérer la Mer territoriale comme une portion du territoire, au moins en ce qui concerne l'acquisition de la nationalité. La restriction est considérable, puisque la nationalité relève en principe de la souveraineté de chaque Etat, point qui demeure actuellement hors de contestation (V. *supra*). Les partisans de la souveraineté, lorsqu'il s'agit de l'étendre, en cette matière, à la Mer territo-

(20) *Ibid.*, Annexe V. Rapport de M. Guerrero, p. 304 et ss.

(21) Arnold Raestad : Le régime des eaux territoriales devant la codification. *Revue de Droit Int. et de Législation comparée*, 3^e série, 1930, p. 147 à 163.

riale, se trouvent obligés de reculer, et de recourir à ce qui, dans leur système, constitue une sorte de fiction : l'assimilation des eaux territoriales à la Haute Mer. C'est pourquoi l'on est amené à penser : « Mieux vaut dire que si le *jus soli* n'appartient pas à la Mer territoriale, c'est qu'une telle mer n'est pas susceptible de souveraineté » (22).

En effet, avec la théorie du Droit de Police, plus n'est besoin de recourir à des fictions, car la matière ne comporte plus, dès lors, aucune difficulté théorique ou pratique. La réponse est simple : la matière de la nationalité ne rentre pas dans les droits de police ; l'Etat par conséquent n'a pas à appliquer ses lois nationales dans la Mer territoriale. Solution précise et logique, qui ne va à l'encontre ni des intérêts de l'Etat riverain, ni de ceux des individus.

SECTION II. —

Les avantages d'ordre général

On a vu, à la section précédente, que le premier avantage pratique du Droit de Police est de fournir une solution logique au problème délicat de l'acquisition de la nationalité « *jure soli* », dans les eaux territoriales. Cette solution, qui découle de la nature même des choses, et du fondement juridique de la notion de « *jus soli* », est d'ailleurs entièrement conforme au droit positif et à la doctrine. Si les partisans de la souveraineté ont dû eux-mêmes l'adopter, elle n'en est pas moins nettement en contradiction avec leur principe. Ainsi qu'on

(22) La Pradelle, *op. cit.*, p. 316.

l'a montré, ils sont obligés de recourir à une véritable fiction, savoir que, considérée sous l'angle de la nationalité, la Mer territoriale doit être assimilée à la Haute mer.

De plus, pour les autres droits qu'ils ont reconnus à l'Etat riverain sur les eaux voisines de sa côte, droits que lui reconnaissent également les partisans du droit de Police, ils se heurtent sans cesse à des contradictions analogues que l'on a déjà mises en lumières. Ils affirment que la Mer territoriale fait partie du territoire et que le territoire ainsi défini est soumis à l'unité de régime juridique ; ce principe synthétique général ainsi posé, ils se voient contraints d'adopter pour les deux parties de ce territoire des réglementations si différentes, que cette unité de régime, postulée au point de départ, se trouve entièrement brisée. Il suffit ici de rappeler d'un mot les développements consacrés à la matière dans le chapitre III. Qu'il s'agisse de l'accès des navires étrangers militaires ou marchands, de la possibilité de percevoir des taxes, de l'exercice en particulier, de la juridiction répressive ou civile, les solutions consacrées par la Conférence de 1930, solutions conformes à la pratique existante, il faut toujours le préciser, diffèrent essentiellement selon que l'on considère la Mer territoriale ou les eaux intérieures. L'Etat souverain, disposant, en principe, de « l'ensemble des compétences », ne possède pas en pratique « l'ensemble des compétences » sur la Mer territoriale.

Insister sur cette contradiction flagrante entre le principe initial et les conséquences pratiques que l'on en tire, ne constitue d'ailleurs nullement une querelle de partisan. L'un des théoriciens de la souveraineté les plus connus, M. Fedozzi, l'a dégagée avec la plus gran-

de netteté dans les termes suivants : « En partant du principe que l'Etat exerce sur les eaux territoriales le même droit de souveraineté que sur la terre ferme, les distinctions deviennent inutiles entre les diverses parties physiques qui constituent ces eaux, vu qu'elles sont toutes semblables au point de vue juridique ». C'est pourquoi il estime qu'établir une discrimination entre le régime des eaux intérieures et celui de la Mer territoriale ne saurait être que la conséquence d'un système refusant à l'Etat la souveraineté des eaux territoriales. Mais, poursuit-il, « par contre la distinction n'a aucun sens pour ceux qui pensent que ce dernier droit existe même pour la mer côtière ; et pourtant elle est faite par des écrivains qui croient que la mer littorale fait partie du territoire, et que, à ce titre, l'Etat peut y exercer tous les droits découlant de la souveraineté ». La conclusion de M. Fedozzi est d'une logique stricte, mais elle n'en est pas moins contraire à la pratique unanime des Etats, telle qu'elle a été dégagée ci-dessus. Lui-même, au surplus, ne le conteste pas, mais essaye d'atténuer la portée de cette différence de régime entre les eaux intérieures et la Mer territoriale en déclarant que « le nombre des limitations à la souveraineté territoriale résulte d'une simple situation de fait et n'a pas de signification juridique » (23), simple affirmation qui demanderait à être prouvée, à laquelle l'étude pratique du régime de ces deux zones faite plus haut, empêche d'adhérer.

Or, on croit l'avoir montré, la théorie du Droit général de Police échappe à toute contradiction de cet ordre ;

(23) Fedozzi. La condition juridique des navires de commerce. Rec. des Cours de l'Acad. de Dr. International, 1925, 5, p. 5 à 216, et particulièrement p. 63 et 64.

elle n'est jamais contrainte de recourir successivement à des hypothèses qui constituent en réalité autant de fictions : à savoir qu'il existe une Mer territoriale qui, tour à tour, selon les intérêts en cause, sera censée n'être qu'une partie du territoire ferme, ou, à l'opposé, participer de la nature de la Haute Mer. Toujours constante avec elle-même, elle ne cesse d'affirmer que l'Etat riverain possède sur la zone de mer qui baigne ses côtes, afin d'assurer la défense de ses intérêts essentiels, cette compétence à la fois précise et compréhensive que postule la notion juridique de Police. Et cette frange de mer, sur laquelle s'exercent les droits du riverain, ne cesse pas pour cela de n'être qu'un fragment de la Haute Mer elle-même : solution réaliste et conforme à l'unité physique du milieu marin.

Dès lors, la dualité de réglementation postulée par ce système, en plein accord avec la pratique, à l'égard des eaux intérieures et des eaux territoriales, s'explique logiquement, car elle n'est pour lui que la conséquence normale d'une disparité de condition juridique. L'Etat possède la souveraineté sur son territoire, et, partant, sur ses eaux intérieures, il ne possède pas la souveraineté sur la Mer territoriale qui n'est que la mer elle-même, c'est-à-dire la mer libre. Il n'a sur cette zone que les pouvoirs de police nécessaires pour assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité du territoire national. A la différence de statut juridique correspond une différence de réglementation objective, que consacre d'ailleurs la pratique internationale.

Un autre avantage pratique du système proposé, auquel on vient de faire allusion, mérite maintenant un plus large examen ; il s'agit de l'abandon complet de toute fiction juridique. Ce n'est pas dire, sans doute,

que l'idée de fiction soit inféconde et inutile. Elle permet au contraire, dans certaines hypothèses, de rendre compte d'un régime juridique nécessité par les besoins de la pratique. Il n'en reste pas moins que l'emploi de ce procédé de raisonnement renferme une forte part d'arbitraire et qu'il conduit, par définition, à méconnaître la réalité elle-même : on ne doit par là même y recourir que s'il est impossible de procéder autrement. A cet égard, la théorie du Droit de Police fournit une solution pleinement satisfaisante.

Comprendre les eaux intérieures parmi les dépendances mêmes du territoire, ce n'est au fond que tenir compte de la réalité même des choses. Insérées au sein même de la terre ferme, les eaux des ports, des rades et des baies sont soumises étroitement à son emprise, au même titre que les estuaires des cours d'eau, et les étangs salés : elle se révèlent à l'œil même comme différentes de la mer libre.

Au contraire, la Mer territoriale ne correspond à aucune réalité tangible : pour le navigateur qui vient du large, aucun indice ne vient lui révéler le point où il vient de quitter la Haute Mer pour pénétrer à l'intérieur de la Mer territoriale, alors qu'à son entrée dans un port il aura l'impression nette qu'il vient de changer de milieu. La Mer territoriale n'est pas autre chose qu'une fiction juridique, et même, pour les théoriciens de la souveraineté, elle constitue véritablement une double fiction ; en effet, leur sentiment à cet égard tient en deux propositions : 1° Il existe une Mer territoriale; 2° « La Mer territoriale fait partie du territoire de l'Etat » (24). L'article 1^{er} du projet de la Conférence de

(24) Actes de la Conférence pour la Codification du Droit international, p. 40 (M. Miller, délégué des U.S.A.).

1930 précise nettement ces deux points : « Le territoire de l'Etat comprend une zone de mer désignée dans cette convention sous le nom de Mer territoriale ». Sans doute, on a pu essayer de justifier une telle affirmation, c'est ce qu'a tenté M. Gidel (25) en déclarant qu' « au point de vue du statut juridique des eaux territoriales, la délégation française considère que les eaux territoriales constituent du territoire submergé ». Sans s'arrêter au caractère, peut-être singulier, de cette explication, il faut reconnaître qu'elle ne fait appel, à son tour, qu'à une nouvelle fiction. Il y a territoire national, qu'on l'admette un instant, soit, mais le propre de ce territoire est précisément d'être submergé ; il diffère donc essentiellement du territoire proprement dit, et les utilisations qu'il comporte sont d'une toute autre nature. Au surplus, ce n'est pas du lit et du sol que la Conférence avait à s'occuper en premier chef, mais de la mer elle-même. Vouloir assimiler le territoire submergé au territoire ferme n'est qu'une fiction, car il s'agit d'un sol recouvert par la mer dont l'unité de nature n'est pas susceptible d'être dissociée, et la Mer territoriale ne peut même pas être considérée comme l'accessoire du territoire qu'elle recouvre. On ne saurait mieux conclure sur ce point qu'en reprenant les termes mêmes du délégué italien M. Giannini : « Il est tout de même un peu fantaisiste de dire que le territoire c'est la mer » (26.)

De plus, que penser alors de cette fiction supplémentaire qu'aurait constitué la notion de zone contiguë ? On sait que de nombreux partisans de la souveraineté, rendant en quelque sorte un hommage in-

(25) *Ibid.*, 4^e séance, p. 43.

(26) *Ibid.*, 4^e séance, p. 40.

conscient au système que l'on propose ici, auraient voulu voir reconnaître à l'Etat riverain, au-delà de la zone de souveraineté comprenant la Mer territoriale, un certain nombre de droits qu'il n'est pas téméraire de qualifier de droits de police, sur une deuxième zone maritime contiguë à la Mer territoriale (27). De même qu'ils voulaient attribuer à la Mer territoriale une limite fixe de 3 milles ; ils auraient désiré, semble-t-il, que l'étendue de cette zone supplémentaire fût également la même pour tous les Etats, soit 9 milles dans le projet de l'Institut de Droit International de 1928, ou 12 milles à compter de la côte, dans la Base de discussion n° 5.

Heureusement, la Conférence de 1930 renonça à faire appel à cette nouvelle fiction, à coup sûr inacceptable. Ce n'est pas que les délégués se soient refusés à tenir compte des nécessités matérielles de certains Etats, mais l'étendue des droits qu'ils devaient reconnaître au riverain dans la zone contiguë leur fit concevoir certaines inquiétudes que résume clairement cette phrase de M. Schükking : « En principe, cette zone doit avoir un caractère différent. Il importe de ne donner que des droits particuliers et bien déterminés à l'Etat riverain, de peur que la liberté de la mer ne soit mise en danger par un développement qui transformerait, petit à petit, cette deuxième zone en une zone de souveraineté complète » (1^{re} séance, p. 13). Or, précisément, la réglementation pratique de la Mer territoriale, en dépit du principe initial, devait aboutir à des restrictions de la souveraineté si considérables, que les droits de l'Etat auraient été pra-

(27) V. Projet de l'Institut de Droit International, 1928, art. 12. (Annuaire Tome 34, Session de Stockholm, p. 755). — Rapport de M. Schükking au Comité des experts, art. 2 — Bases de discussions de la Conférence de 1930. (Actes de la Conférence pour la codification du Droit International, Vol. III, Annexe I, p. 179-181, Base n° 5).

tiquement les mêmes sur les deux zones, bien que l'une fût soumise à la souveraineté et l'autre aux droits de police du riverain. La quasi-identité des conséquences pratiques de ces deux notions, mise en lumière précédemment, empêcha les délégués de reconnaître l'existence de cette zone contiguë. Leur sentiment semble bien résumé par le délégué britannique, Sir Maurice Gwyer, qui déclara que son gouvernement pouvait, tout au plus, conclure des conventions particulières avec les Etats pour lesquels existent des circonstances spéciales, ainsi qu'il l'a déjà fait (28).

A envisager, à présent, les conséquences du droit de police, on voit que celui-ci renonce délibérément à toute fiction. Il ne saurait évidemment admettre la notion de zone contiguë, les droits exercés par l'Etat dans la mer côtière n'étant dès l'origine que des droits de police, et le restant dans toute l'étendue de la mer où le besoin de leur exercice se fait sentir. Il n'est pas davantage question de supposer ici que la Mer territoriale c'est le territoire lui-même, puisque l'on affirme au contraire que l'Etat n'en est pas souverain. Enfin, dans ce système qu'est au juste la Mer territoriale, et d'abord existe-t-elle en réalité ? Elle est essentiellement une partie de la Haute Mer sur laquelle s'exerce le droit général de police de l'Etat riverain : elle est la Haute Mer elle-même. On peut dire sans exagération, avec M. de la Pradelle, qu'au fond, il n'existe pas de Mer territoriale. Si l'on fait usage de cette expression, ce n'est en vérité que pour la commodité du langage, pour désigner rapidement la zone de la mer sur laquelle l'Etat prend des mesures de police. Ce n'est pas là une affirmation téméraire : si l'on considère un Etat dont le système lé-

(28) Actes de la Conférence..., Vol. III, p. 126.

gislatif se réfère à la notion de police, la France par exemple, peut-on parler de la Mer territoriale autrement que par un artifice de parole ? Qu'est cette Mer territoriale qui, selon l'intérêt en cause, s'étend à 3 milles, à 6 milles, ou à 20 kilomètres ? En résumé, avec ce système, au-delà du territoire national dont les ports et les rades font partie, il n'y a que la mer avec son entière unité, sur laquelle des droits de police distincts s'exercent un moment, et, un à un, s'essaient vers le large.

Il importe maintenant de mettre en lumière ce fait que le système du Droit de Police assure plus parfaitement la protection et la défense des intérêts de l'Etat riverain que ne le fait celui de la Souveraineté, fait que les partisans de ce dernier sont unanimes à contester. Leur première objection à ce sujet consiste à mettre en avant le caractère synthétique du principe de Souveraineté (29). C'est là, dit-on, un principe général qui englobe l'ensemble des compétences nécessaires à l'existence même de l'Etat : du moment qu'on les lui reconnaît en bloc, il est inutile, dès lors, de définir les droits de l'Etat sur la Mer territoriale, puisque, en principe, il les possède tous. Si l'on part de tout autre principe, on est obligé de procéder à une énumération des droits reconnus, ainsi que l'avait fait Fauchille en développant sa théorie du Droit de Conservation (30). Toute énumération est limitative, et s'il se présente dans la réalité un cas non prévu dans celle-ci, l'Etat se trouver désarmé ; or il ne doit pas l'être dès lors que ses intérêts essentiels sont en jeu. En conclusion, seule la souveraineté des eaux territoriales assure l'entière protection de l'Etat riverain.

(29) Westlake : *Traité de Droit International*, p. 205.

(30) Fauchille et Bonfils, *op. cit.*, p. 149 et 156.

Or, contrairement à la théorie des servitudes, et à celle du Droit de conservation qui obligent à énumérer limitativement les droits reconnus à l'Etat riverain, celle du Droit de Police est un concept synthétique qui, du moment qu'il s'agit d'assurer la protection des intérêts vitaux de l'Etat, apparaît à cet égard aussi satisfaisant que celui de la souveraineté (31). Poser le principe que le riverain exerce un droit général de police sur la Mer territoriale, c'est affirmer en réalité qu'il possède le droit de prendre toutes mesures « par voie générale ou individuelle, dans le but d'assurer la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publiques, parce qu'il y a trouble ou menace de trouble à la tranquillité, à la sécurité, ou à la salubrité publiques » (32). Sans doute il ne sera fondé à agir que dans ces hypothèses, mais il agira dans tous les cas où elles se présenteront, et cela d'autant plus que la mesure de police ayant un caractère préventif, il suffit d'une menace, d'une éventualité de trouble, pour qu'il puisse légitimement décréter des mesures de police. D'autre part, il convient ici de rappeler l'examen pratiqué plus haut, aux termes duquel il est apparu nettement que, pour être précises et bien définies, les notions de tranquillité, de sécurité et de salubrité publiques, n'en demeurent pas moins des catégories particulièrement compréhensives : les mesures qui procèdent d'elles assurent tout autant la protection complète des intérêts essentiels de l'Etat, que celles qui découlent de l'idée de souveraineté.

Cette objection écartée, il faut reconnaître l'avantage

(31) Gidel, *op. cit.*, Tome III, p. 191 : « C'est au contraire à l'établissement d'une telle liste (des droits de l'Etat sur la mer territoriale) qu'obligent les doctrines qui n'attribuent à l'Etat riverain sur les eaux adjacentes que des droits rigoureusement limités ».

(32) Bonnard, *op. cit.*, p. 321.

pratique essentiel du système du Droit de Police, que constitue son extrême souplesse, sa faculté d'adaptation aux espèces concrètes les plus variées. En effet, il ne postule pas que l'Etat riverain doive exercer ses droits dans une limite fixe, unique à la fois pour tous les membres de la communauté internationale, et pour tous les intérêts en cause. La mesure de police, caractérisée par le motif qui la provoque, et le but qu'elle poursuit, doit assurer le respect de l'intérêt considéré dans toute la limite nécessaire à son maintien et dans cette limite seule. Il en découle que l'Etat, fondé à tenir compte de toutes les nécessités matérielles, pourra logiquement prendre des mesures de police dans des limites différentes selon le trouble ou la menace de trouble qu'il s'agit de réprimer.

Toute différente est la solution à laquelle conduit nécessairement l'idée de souveraineté. Si l'on reconnaît aux Etats la souveraineté de leurs eaux territoriales, cette attribution, ne serait-ce qu'en vertu du principe fondamental de l'égalité des Etats, ne peut évidemment se faire que sur la base de la plus stricte égalité ; et si l'on invoque le principe de la liberté de la mer, on ne peut logiquement laisser un Etat, sous prétexte de l'existence à son égard de circonstances particulières, libre d'empiéter sur les intérêts de la communauté internationale. Ainsi s'explique que tous les projets de règlement de la Mer territoriale sur la base de la souveraineté aient fixé une zone unique de trois milles au-delà de laquelle la souveraineté ne pourrait plus être exercée. Mais cette solution logique n'en allait pas moins à l'encontre d'intérêts légitimes, tenant à des situations matérielles, le plus souvent d'ordre géographiques, particulières à divers Etats : c'est précisément afin de leur

donner satisfaction qu'avait été conçue la notion de zone contiguë à laquelle on a dû néanmoins renoncer. Cependant, ces nécessités pratiques, qui priment tous les concepts juridiques, n'en ont pas moins failli faire renoncer à la réunion de la Conférence de 1930, projetée dans le but de reconnaître aux Etats la souveraineté de leurs eaux territoriales dans la limite unique de trois milles. Il suffit d'en donner comme preuve les observations présentées par deux puissances à propos des avant-projets qui leur furent communiqués à cette occasion. La France considéra comme prématurée et difficilement réalisable une entente sur la Mer territoriale. Sa réglementation, dit-elle, répond pour chaque Etat à des nécessités si différentes, par suite des éléments géographiques, économiques et politiques, que la matière se prêterait difficilement à un régime uniforme. Le gouvernement italien déclara, à son tour, qu'un accord général serait très difficile, étant donné les différences très profondes qui existent entre les conditions géographiques, économiques et politiques, et les nécessités de la défense nationale, à tel point que ces difficultés rendent inutile tout effort pour arriver à une réglementation uniforme (33).

Cette idée très exacte que les intérêts des Etats, en ce qui concerne les eaux territoriales, ne sont pas nécessairement identiques les uns aux autres, a été exprimée à diverses reprises lors de la Conférence de 1930. Certains délégués l'ont fait en peu de mots, tels Sir Maurice Gwyer (Grande-Bretagne) : « Il est tout à fait évident que les besoins des Etats diffèrent dans le monde » (34), ou M. Giannini (Italie) : « Il est impossible

(33) Dictionnaire de l'Académie Diplomatique Internationale, Tome II, La Mer territoriale, p. 74.

(34) Actes de la Conférence..., Vol. III, 13^e séance, p. 126.

de dire qu'il y a des exigences uniques au point de vue de l'étendue des eaux territoriales » (35). D'autres ont été particulièrement explicites, tel M. Raestad (Norvège) qui a déclaré : « Nous devons bien nous dire qu'il y a quelque chose de très différent entre une règle de Droit international sur l'étendue des eaux territoriales, et les règles ordinaires portant sur les actions des hommes. Une zone de mer, une côte n'est pas interchangeable avec une autre. On ne peut pas dire qu'il y a là une unité juridique ; il y a en quelque sorte une espèce concrète juridiquement parlant, et nous ne pourrions pas nous abstenir d'en tenir compte » (36). C'est pourquoi, vu le caractère géographique très particulier des côtes scandinaves, M. Raestad réclamait pour son pays une zone de souveraineté de quatre milles, suivi d'ailleurs sur ce point par les délégués de la Suède et de la Finlande.

N'est-ce pas précisément ce fait que toute Mer territoriale, toute côte constituent une espèce concrète qui devait faire échouer la Conférence ? Il a été reconnu impossible de donner satisfaction aux intérêts particuliers par la création d'une zone contiguë : restait à obtenir ce résultat indispensable à l'intérieur de la zone de souveraineté elle-même. Mais il ne pouvait être question d'attribuer aux divers Etats des zones de souveraineté d'étendues différentes, et cela pour des raisons péremptoires dont quelques-unes ont déjà été rappelées. Ce point avait d'ailleurs été parfaitement mis en lumière dès l'ouverture de la Conférence par M. Schüking, qui s'exprimait en ces termes : « En concédant à l'Etat la souveraineté sur une zone de mer, il est absolument né-

(35) *Ibid.*, 2^e séance, p. 28.

(36) *Ibid.*, 1^{re} séance, p. 14.

cessaire de bien déterminer l'étendue de cette zone. En effet, il règne dans cette matière un effrayant chaos... En nous plaçant à ce point de vue (que la mer est considérée de nos jours comme « *res communis omnium* »), il nous paraît insupportable que ce domaine commun puisse être amoindri chaque jour par les actes d'un Etat riverain » (37).

Sur trente-quatre délégations, dix-sept estimèrent que la souveraineté ainsi reconnue devait être réduite au minimum, afin d'empiéter le moins possible sur ce domaine commun, et se prononcèrent en faveur d'une étendue de trois milles. L'opposition des autres empêcha tout accord de se réaliser et la Conférence dut se séparer sans avoir pu déterminer la limite de la Mer territoriale. Le rapporteur de la Deuxième Commission, M. François, ne put que constater cet échec en s'expliquant du moins nettement sur ses causes : « Quant à l'étendue, cependant, de la zone où la souveraineté de l'Etat devrait être reconnue, des divergences assez considérables se sont révélées. Elles trouvent leur origine, en grande partie, dans les conditions différentes d'ordre géographique et économique dans les divers Etats et parties du monde... La fixation de l'étendue à trois milles s'est heurtée à la résistance de ces Etats qui soutiennent qu'une règle de droit fixant l'étendue de trois milles n'existe pas, et qui sont d'avis que leurs intérêts nationaux exigent l'adoption d'une plus grande largeur. La reconnaissance d'une plus grande zone spécialement au profit de ces Etats, et à eux seuls, a soulevé des objections de deux côtés... » (38). Après des consta-

(37) *Ibid.*, 1^{re} séance, p. 13.

(38) *Ibid.*, Vol. I, Annexe 10. Rapport de la Deuxième Commission, p. 123-124.

tations aussi précises, serait-il téméraire de penser que l'idée de souveraineté avec toutes les conséquences inéluctables qu'elle entraîne, susceptible sans doute de régler la condition d'une Mer territoriale abstraite, pur concept de l'esprit, s'est avérée inapte à s'adapter à des réalités concrètes ?

Avec le système du Droit général de Police, au contraire, il eût été aisé de conclure une convention, tout en tenant parfaitement compte des conditions particulières dans lesquelles peuvent se trouver placés les divers Etats. Il suffisait de s'entendre sur la nature juridique des droits reconnus à l'Etat riverain ; car il n'y aurait pas lieu d'imposer à tous les Etats une limite unique à l'intérieur de laquelle ils pourraient et devraient exercer leurs droits de police. Il ne s'agirait nullement ici d'un second territoire sur lequel devraient nécessairement s'exercer les droits et les devoirs conséquence de la souveraineté, et qui, par là même, devraient être nettement délimité, et d'une étendue égale pour tous. Tout au plus, en hommage au principe de la liberté de la mer, y aurait-il peut-être lieu de déterminer une limite maxima, au-delà de laquelle ces mesures de police cesseraient de s'appliquer. Cette distance extrême pourrait d'ailleurs être assez étendue sans pour cela porter atteinte à la liberté de la navigation, puisqu'elle ne concernerait pas la souveraineté, mais seulement des droits fragmentaires ; en tous cas suffisamment large pour que les divers Etats puissent protéger leurs intérêts particuliers. On peut songer ici à la limite extrême de 12 milles à compter de la côte, adoptée pour la zone contiguë par la base de discussion n° 5 (39). A l'intérieur de la zone ainsi définie, chaque Etat aurait la possibi-

(39) *Ibid.*, Vol. III, Annexe I, p. 179-181.

lité de prendre des mesures de police dans des limites différentes selon l'intérêt en cause, ainsi que le fait la législation française en partant précisément de cette notion de droit de police. Pour reprendre l'exemple de la France, on voit ainsi que cette puissance n'exercerait en fait aucun droit jusqu'à la limite extrême, puisque la plus grande distance à laquelle elle prend des mesures de police, ici des mesures de police douanière, n'est que de 20 kilomètres (Loi du 27 mars 1817) : le principe de la liberté de la mer resterait, en fait, on le voit, largement respecté.

Le système du droit général de police fournit ainsi une solution souple et logique qui tient également compte des intérêts particuliers de l'Etat riverain, et des nécessités de la libre navigation. Il correspond très exactement aux desiderata de la proposition faite par la délégation colombienne lors de la Conférence de 1930 : « Ce n'est que chaque Etat en particulier qui puisse déterminer quels sont ses intérêts... Les droits naturels ou acquis que les Etats ont sur la mer sont inégaux et variables, suivant les besoins et intérêts vitaux, et les conditions particulières de chaque Etat... L'étendue de la Mer nationale, dite aussi Mer territoriale, pourra être fixée librement par l'Etat riverain qui a sur la mer un intérêt primordial et même vital ; mais l'étendue en question ne sera pas inférieure ni supérieure à un minimum et à un maximum déterminés... » (40).

Une dernière objection pourrait encore être faite au système que l'on propose : il serait une source de complications et de difficultés pratiques pour la navigation qui, aux abords des côtes, aurait de la peine à savoir

(40) *Ibid.*, Annexe 2, p. 182-183.

si elle est ou non soumise aux mesures de police du riverain. A cet égard, la zone unique de trois milles réclamée par les partisans de la souveraineté présente un avantage pratique incontestable. C'est possible, mais cet avantage serait largement compensé par les inconvénients matériels en résultant. Et d'ailleurs, « les facilités d'information dont on dispose à l'heure actuelle, et l'ouverture d'un registre mondial au Secrétariat de la Société des Nations, ou dans un autre organisme international, permettront toujours de connaître avec précision la situation de la mer sur toutes les parties du globe » (41).

Enfin, cet examen trop bref des avantages pratiques de la théorie exposée dans cette étude, resterait incomplet si l'on ne mettait en lumière le fait que le système du Droit de Police considère la Mer territoriale telle qu'elle se comporte réellement vis-à-vis de l'Etat riverain ; elle est essentiellement une zone de protection du territoire national et non une partie de ce territoire lui-même. Cette notion a été contestée par M. Gidel, et ses conclusions ne peuvent être négligées. Cet auteur s'exprime ainsi : « Il ne faut pas dire, comme on le fait souvent, que la Mer territoriale est l'accessoire ou la dépendance de la terre ; il y a dans ces termes une idée de prééminence au profit du territoire terrestre (l'accessoire suit le principal) qui n'est pas justifié. La Mer territoriale est le complément du territoire terrestre, lequel ne saurait être complet sans le territoire maritime adjacent » (42). Il est surprenant toutefois que M. Gidel lui-même ait cru pouvoir citer cette phrase de la sentence arbitrale du 23 octobre 1909 (Cour permanente

(41) *Ibid.*, cod. loc., p. 183.

(42) Gidel, *op. cit.*, p. 178.

d'arbitrage de La Haye, arbitrage des Grisebaer) : « le territoire maritime est une dépendance nécessaire d'un territoire terrestre ». Du reste, cette idée que la Mer territoriale n'est qu'une dépendance du territoire dont la raison d'être est la protection de ce dernier, n'a-t-elle pas été mise en lumière par un partisan de la souveraineté particulièrement autorisé ? Le rapporteur de la Deuxième Commission de la Conférence de 1930, M. François, parlant de cette zone de mer, a écrit dans son rapport : « Elle doit être considérée comme indispensable à la protection des intérêts légitimes des Etats » (43). Cette affirmation évoque singulièrement ces lignes de Fauchille : « N'étant ni propriétaire, ni souverain de la mer côtière, ce n'est pas celle-ci qu'en agissant sur elle il doit en réalité défendre et protéger ; si l'Etat peut, à divers égards, faire sentir sur elle son autorité, c'est simplement parce qu'il a le droit et aussi le devoir d'assurer et de garantir sa souveraineté et son indépendance territoriale » (44).

Bien qu'émanant de doctrines opposées, ces deux observations analogues ne font que rendre compte d'un fait matériel difficile à contester : les réglementations objectives de la Mer territoriale sont prises, le plus souvent, en vue d'un résultat à obtenir, non vis-à-vis de cette zone elle-même, mais à l'égard du territoire ferme. En d'autres termes, l'Etat riverain ne légifère pas pour la Mer territoriale elle-même, mais en réalité pour son territoire. Quelques exemples concrets, fournis par la législation française examinée au chapitre premier vont permettre de justifier cette proposition. Ainsi en matière douanière : « Le capitaine arrivé dans les quatre lieues

(43) Actes de la Conférence..., Vol. I, Annexe 10, p. 123.

(44) Fauchille et Bonfils, *op. cit.*, p. 148.

de la côte, remettra, lorsqu'il en sera requis, une copie du manifeste au préposé qui viendra à son bord et qui visera l'original ». (Décret du 4 Germinal, an II, Titre II, art. 4.) Danc seules des mesures de protection générale sont prises dans les eaux territoriales : la perception des taxes de douanes n'a lieu que lorsque le navire pénètre dans un port, c'est-à-dire sur le territoire français. Il est clair que les mesures de police douanière sont prises en vue d'empêcher l'entrée en contrebande de produits soumis à la taxation, à l'intérieur du territoire. S'il s'agit de la Police de la sécurité en temps de guerre, les mesures seront prises dans une zone de trois milles, mais au voisinage des ports de guerre cette limite sera élargie à six milles. (Décr. du 5 octobre 1927, art. 2.) Cette extension a pour but d'assurer non la défense de la mer elle-même, mais la protection toute particulière dont doivent bénéficier certaines parties du territoire national en période d'hostilités.

On sait également que la pratique internationale reconnaît à l'Etat riverain le droit d'interdire l'accès de ses ports et de ses rades aux navires infectés, ou d'état sanitaire suspect, mais elle lui refuse celui de leur fermer l'accès de la Mer territoriale. Il demeure cependant fondé à prendre dans cette zone des mesures de police sanitaire (ex. à prescrire des quarantaines) à l'égard de ces bâtiments. De semblables mesures ont évidemment pour but, non de défendre la salubrité de la Mer territoriale, mais d'assurer celle du territoire national. Si l'Etat était souverain de cette zone, s'il légiférerait pour elle en tant qu'élément de son territoire, il devrait avoir le droit de l'interdire aux bâtiments suspects. Lorsque le président Peixoto voulut, en 1893, interdire les eaux

(45) Exemple cité par La Pradelle, *op. cit.*, et Fedozzi, *op. cit.*

territoriales brésiliennes à deux navires chargés d'émigrants italiens, la doctrine fut unanime à condamner cette attitude (45).

Enfin, si le riverain a le droit de prendre des règlements sur la navigation dans les eaux territoriales (droit de fixer les routes, d'imposer l'usage de pilotes...), c'est moins en vue d'assurer l'ordre sur ces eaux que dans l'intérêt de son territoire : le bon fonctionnement de la navigation intéresse en réalité le pays lui-même, et l'Etat possède un intérêt essentiel à entretenir avec les autres Etats des relations commerciales sûres et nombreuses.

Telles sont les solutions de droit positif dont le système du Droit de Police rend pleinement compte. La Mer territoriale n'est pas le territoire : c'est une zone nécessaire à la protection de l'Etat riverain, et sur laquelle celui-ci prend des mesures afin d'assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité.

Ainsi se trouvent rapidement esquissées les différentes raisons susceptibles d'entraîner une adhésion à la Théorie du Droit général de Police. On vient de le voir, elle assure aussi entièrement, et peut-être mieux que toute autre, la protection des besoins essentiels de l'Etat riverain, raison d'être initiale de la Mer territoriale. Mais de plus, c'est là un point qui a déjà été vu, mais sur lequel il y a lieu d'insister en terminant cette étude, mieux que tout autre système, elle assure l'équilibre nécessaire entre les droits de l'Etat et ceux de la communauté internationale : En vertu de son droit général de police le riverain sera fondé à prendre des mesures dès qu'il y aura trouble ou menace de trouble à sa sécurité ou à sa tranquillité; mais la notion de police implique également que lorsque règne l'ordre

normal, l'Etat n'a pas à intervenir. Cette théorie protège efficacement les intérêts légitimes de l'Etat riverain, et respecte le principe supérieur de la liberté de la mer, héritage commun de tous les hommes.

APPENDICE

Les projets de règlement de la Mer territoriale, inspirés par la Théorie de la Souveraineté, sont nombreux : aucun travail analogue, fondé sur une conception différente des droits de l'Etat sur ses eaux côtières n'a, semble-t-il, encore été présenté. C'est pourquoi il a paru que la meilleure conclusion de cette étude serait un essai de systématisation des résultats auxquels on croit avoir abouti. Le projet que l'on propose suit d'ailleurs de près celui de la Conférence de 1930, dont il reproduit textuellement de nombreuses dispositions, car ce dernier, d'une conception le plus souvent très réaliste, si l'on excepte ses premiers articles, traduit fidèlement les besoins de la pratique internationale. Les deux textes sont d'ailleurs mis en contemplation l'un de l'autre, afin de permettre entre eux une comparaison facile permettant, en toute objectivité, de juger le système développé dans cette étude. Il n'a certes pas la prétention d'être exempt de reproche, mais seulement celle de tenir compte autant qu'il est possible, des nécessités de l'existence internationale. Est-il besoin de rappeler en terminant que le droit ne naît pas de la volonté des gouvernements, ni des conceptions abstraites des auteurs, mais essentiellement des exigences de la vie, des besoins de la pratique auxquels s'attache précisément la théorie du Droit Général de Police ?

**Projet de règlement de la Mer Territoriale, élaboré par
la Conférence pour la Codification du Droit Interna-
tional en 1930.**

ARTICLE PREMIER

Le territoire de l'Etat comprend une zone de mer désignée dans cette convention sous le nom de Mer Territoriale.

La souveraineté sur cette zone s'exerce dans les conditions fixées par la présente convention et les autres règles du Droit International.

ARTICLE 2

Le territoire de l'Etat riverain comprend aussi l'espace atmosphérique au-dessus de la Mer Territoriale, ainsi que le sol recouvert par cette mer et le sous-sol.

Les dispositions de la présente convention ne portent pas atteinte aux conventions et aux autres règles du Droit International, relatives à l'exercice de la souveraineté dans ces domaines.

ARTICLE 3

Le passage est le fait de naviguer dans la Mer Territoriale soit pour la traverser sans entrer dans les eaux intérieures, soit pour se rendre dans les eaux intérieures, soit pour prendre le large en venant des eaux intérieures.

Un passage n'est pas inoffensif lorsque le navire utilise la Mer Territoriale d'un Etat riverain aux fins d'accomplir un acte portant atteinte à la sécurité, à l'ordre public ou aux intérêts fiscaux de cet Etat.

Le passage comprend éventuellement le droit de stoppage et le mouillage, mais seulement dans la mesure où l'arrêt et le mouillage constituent des incidents ordinaires de navigation ou s'imposent au navire en état de relâche forcée ou de détresse.

ARTICLE 4

L'Etat riverain ne peut entraver le passage inoffensif des navires étrangers dans la Mer Territoriale.

Les navires sous-marins ont l'obligation de passer en surface.

ARTICLE 5

Le droit de passage ne fait pas obstacle à ce que l'Etat riverain prenne toutes les mesures nécessaires pour prévenir dans la Mer Territoriale, toute atteinte à sa sécurité, à son ordre public et à ses intérêts fiscaux, et en ce qui concerne les navires se rendant dans les eaux intérieures, toute violation des conditions auxquelles l'admission de ces navires est subordonnée.

ARTICLE 6

Les navires étrangers qui usent du droit de passage devront se conformer aux lois et règlements édictés, en conformité avec la coutume internationale, par l'Etat riverain, notamment en ce qui concerne :

a) La sécurité du trafic et la conservation des passes et du balisage ;

b) La protection des eaux de l'Etat riverain contre les diverses pollutions auxquelles elles peuvent être exposées du fait des navires ;

c) La conservation des richesses de la Mer Territoriale ;

d) Les droits de pêche, chasse et droits analogues appartenant à l'Etat riverain ;

L'Etat riverain ne peut toutefois établir une discrimination entre les navires étrangers de nationalités diverses, ni sauf en ce qui concerne la pêche et la chasse, entre les navires nationaux et les navires étrangers.

(Observations : Le droit international a, depuis longtemps, reconnu à l'Etat riverain le droit d'édicter, dans l'intérêt général de la navigation, les règlements spéciaux qui s'appliqueront aux navires exerçant le droit de passage dans la Mer Territoriale...)

ARTICLE 7

Il ne peut être perçu de taxes sur les navires étrangers en raison de leur simple passage dans la Mer Territoriale.

Des taxes ne peuvent être perçues sur un navire étranger passant dans la Mer Territoriale qu'en rémunération de services particuliers rendus à ce navire, ces taxes seront perçues sans discrimination.

(Observations : Le but de cet article est d'exclure les taxes qui correspondent à des services généraux rendus à la navigation (droit de phare, de balisage, etc...) et de n'admettre que la rémunération d'un service rendu spécialement au navire (taxe de pilotage, de remorquage, etc...)

ARTICLE 8

L'Etat riverain ne peut procéder à bord d'un navire étranger, passant dans la Mer Territoriale, à l'arrestation d'une personne ou à des actes d'instruction à raison d'une infraction pénale commise à bord de ce navire lors du dit passage que dans l'un ou l'autre des cas ci-après :

1) Si les conséquences de l'infraction s'étendent hors du navire ;

2) Si l'infraction est de nature à troubler la paix publique ou le bon ordre dans la Mer Territoriale ;

3) Si l'assistance des autorités locales a été demandée par le Capitaine du navire, ou le Consul de l'Etat dont le navire bat pavillon.

Les dispositions ci-dessus ne portent pas atteinte au droit de l'Etat riverain de procéder à des arrestations ou à des actes d'instruction prévus par sa législation, à bord d'un navire étranger qui se trouve dans ses eaux intérieures ou qui stationne dans la Mer Territoriale, ou qui passe dans la Mer Territoriale, en provenance des eaux intérieures.

Toutefois l'autorité locale doit tenir compte des intérêts de la navigation, à l'occasion d'une arrestation à bord du navire.

(Observations : Dans le cas d'un délit commis à bord d'un navire étranger dans la Mer Territoriale, il peut surgir un conflit de compétence entre l'Etat riverain et l'Etat du pavillon. Si le riverain veut procéder à l'arrêt d'un navire en vue de déférer le coupable à ses tribunaux, un autre conflit d'intérêts peut surgir : d'une part l'inté-

rêt de la navigation qui doit être entravée le moins possible, d'autre part celui de l'Etat riverain qui veut appliquer sa loi pénale sur toute l'étendue de son territoire. L'article proposé n'envisage pas de donner une solution pour le premier de ces conflits; il ne s'occupe que du dernier. La question de la compétence judiciaire de chacun des deux Etats reste donc entière, seulement la faculté de l'Etat riverain de procéder à l'arrestation de personnes, ou à des actes d'instruction (par ex. : une perquisition) pendant le passage sera limité aux cas énumérés dans l'article.... On a pris en considération d'insérer Sub. 2, après le mot « infraction », les termes « de l'avis de l'autorité locale compétente ». Toutefois, on a cru ne pas devoir adopter cette proposition. En effet, l'usage de cette expression donnerait à l'autorité locale une compétence exclusive qui ne lui revient pas. Dans un conflit éventuel entre l'Etat côtier et l'Etat du pavillon, il devrait y avoir un critère objectif...)

ARTICLE 9

L'Etat riverain ne peut pas arrêter ni dérouter un navire étranger passant dans la Mer Territoriale, pour l'exercice de la juridiction civile à l'égard d'une personne se trouvant à bord. Il ne peut pratiquer à l'égard de ce navire de mesures d'exécution ou de mesures conservatoires en matière civile, que si ces mesures sont prises en raison d'obligations assumées ou de responsabilités encourues par ledit navire, en vue de la naviga-

tion lors de ce passage dans les eaux de l'Etat riverain.

La disposition ci-dessus ne porte pas atteinte au droit de l'Etat riverain de prendre des mesures d'exécution ou des mesures conservatoires en matière civile, que peut autoriser sa législation à l'égard d'un navire étranger qui se trouve dans ses Eaux intérieures, ou qui stationne dans la Mer Territoriale, ou bien qui passe dans la Mer Territoriale en provenance des Eaux intérieures.

(Observations : On a suivi une règle analogue à celle qui est adoptée en ce qui concerne l'exercice de la juridiction pénale...)

ARTICLE 10

Les règles ci-dessus énoncées, prévues par les articles 8 et 9, réservent la question du traitement des navires exclusivement affectés à un service gouvernemental et non commercial, ainsi que des personnes se trouvant à bord de ces navires.

ARTICLE 11

La poursuite d'un navire étranger pour infractions aux lois et règlements de l'Etat riverain, commencée alors que le navire étranger se trouve dans ses Eaux intérieures ou dans la Mer Territoriale, peut être continuée hors de la Mer Territoriale, à condition que la poursuite n'ait pas été interrompue. Le droit de poursuite cesse dès que le navire poursuivi entre dans la Mer Territoriale de son pays ou d'une tierce puissance.

La poursuite ne peut être considérée comme commencée que si le navire poursuivant s'est assuré par

des relèvements, des mesures d'angles ou d'autres façons, que le navire poursuivi ou l'une de ses embarcations se trouve dans les limites de la Mer Territoriale, et qu'il a commencé la poursuite en donnant le signal de stopper. L'ordre de stopper doit être donné à une distance telle qu'il puisse être vu ou entendu du navire.

En cas de capture en haute Mer, le fait sera notifié sans délai à l'Etat dont le navire capturé porte le pavillon.

ARTICLE 12

En règle générale, l'Etat riverain n'empêchera pas le passage des bâtiments de guerre étrangers dans sa Mer Territoriale et n'exigera pas une autorisation ou notification préalables. L'Etat riverain a le droit de régler les conditions de ce passage. Les navires de guerre, sous-marins ont l'obligation de passer en surface.

(Observations : En statuant que l'Etat riverain n'empêchera pas le passage inoffensif des bâtiments de guerre étrangers dans sa Mer Territoriale, on ne fait que consacrer la pratique existante. Il est également en conformité avec cette pratique qu'on n'établisse pas une règle stricte et absolue, mais qu'on laisse à l'Etat la faculté d'interdire, dans des cas exceptionnels, le passage des navires de guerre étrangers.

L'Etat riverain peut réglementer les conditions du passage, notamment en ce qui concerne le nombre des unités étrangères passant simultanément par sa Mer Territoriale, considérée soit dans son ensemble, soit par secteur, sans toutefois, en

règle générale, pouvoir exiger pour ce passage une autorisation ou même une notification préalable...)

ARTICLE 13

En cas d'inobservation des règles de l'Etat riverain par le navire de guerre, de passage dans la Mer Territoriale, et faute par ce navire de tenir compte de l'invitation qui lui serait adressée de s'y conformer, la sortie du navire hors de la Mer Territoriale peut être exigée par l'Etat riverain.

Projet de règlement de la Mer Territoriale, rédigé en application de la Théorie du Droit Général de Police.

ARTICLE PREMIER

« En vue d'assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité de son territoire, ainsi que l'accomplissement de ses devoirs internationaux, l'Etat possède un droit général de police sur une zone de mer baignant ses côtes.

« Cette zone porte le nom de Mer territoriale. »

(Observations : La définition des droits de police donnée ci-dessus, est celle unanimement admise en Droit public.

Le droit général de l'Etat est défini en tenant compte de la notion du dédoublement fonctionnel).

ARTICLE 2

« La Police de l'Etat riverain s'étend au sol recouvert par la Mer territoriale et au sous-sol.

« Le régime juridique de l'espace atmosphérique au-dessus de la Mer Territoriale demeure réglé par la Convention du 13 octobre 1919. »

ARTICLE 3

« L'Etat peut exercer ses droits de police jusqu'à la distance de 12 milles au large de la laisse de basse mer. »

(Observations : En déclarant que l'Etat *peut* exercer des droits de police jusqu'à une distance de 12 milles, on entend préciser par là que le riverain possède la faculté de prendre des mesures à l'intérieur de limites différentes selon les intérêts en cause (V. Chapitre IV, section 2). Il lui est par contre refusé de prendre dès règlements applicables au-delà de la limite de 12 milles.

V. Proposition de la Colombie, base n° 1 (Annexe II, p. 182, 183). Contrairement à cette proposition, on ne fixe pas ici de limite inférieure : l'Etat qui n'exerce pas ses droits et néglige ses devoirs, engage, selon le droit commun, sa responsabilité internationale.

La distance de 12 milles est celle qui avait été proposée par le Comité préparatoire de la Conférence de 1930 comme limite de la zone contigüe (Actes de la Conférence... Vol. III, Annexe I, Base n° 5).

ARTICLE 4

« La Mer est libre.

« L'Etat ne peut entraver le passage inoffensif des navires étrangers dans la Mer territoriale. »

(Observation : le § 2 reproduit le § 1 de l'article 4 du projet de la Deuxième Commission).

ARTICLE 5

« Le passage est le fait de naviguer dans la Mer
« territoriale, soit pour la traverser sans entrer dans
« les eaux intérieures, soit pour se rendre dans les eaux
« intérieures, soit pour prendre le large en venant des
« eaux intérieures. »

« Un passage n'est pas inoffensif, lorsque le navire
« utilise la Mer territoriale d'un Etat riverain aux fins
« d'accomplir un acte portant atteinte à la sécurité, à
« l'ordre public, ou aux intérêts fiscaux, ou sanitaires,
« de cet Etat.

« Le passage comprend éventuellement le droit de
« stoppage et le mouillage mais seulement dans la me-
« sure où l'arrêt ou le mouillage constituent des inci-
« dent ordinaires de navigation, ou s'imposent au na-
« vire en état de relâche forcée ou de détresse.

« Les navires sous-mains ont l'obligation de passer
« en surface. »

(Observations : les paragraphes 1, 2 et 3 reproduisent l'article 3 du projet de la 2^e Commission, sauf l'adjonction des mots « ou sanitaires » au paragraphe 2.

Il a paru préférable d'inverser les art. 3 et 4 du projet de la 2^e Commission afin de ne définir les modalités du passage inoffensif, qu'après avoir posé le principe de sa liberté.

Le paragraphe 4 de cet article reproduit le paragraphe 2 de l'article 4 du projet de la 2^e Commis-

sion. Il semble plus à sa place dans cet article qui détermine les conditions du passage inoffensif).

ARTICLE 6

« Le droit de passage ne fait pas obstacle à ce que
« l'Etat riverain prenne toutes les mesures nécessaires
« pour prévenir dans la Mer territoriale, toute atteinte
« à sa sécurité, à son ordre public, et à ses intérêts fis-
« caux ou sanitaire, et en ce qui concerne les navires
« se rendant dans les eaux intérieures, toute violation
« des conditions auxquelles l'admission de ces navires
« est subordonnée. »

(Observations : Cet article reproduit l'article 5 du projet de la 2^e Commission, sauf l'adjonction des mots « ou sanitaires ». Les dispositions de cet article prévoient précisément les mesures de police dont on a posé le principe dans l'article 1^{er} du présent projet).

ARTICLE 7

« Les navires étrangers qui usent du droit de passage
« devront se conformer aux lois et règlements édictés,
« en conformité avec la coutume internationale, par
« l'Etat riverain, notamment en ce qui concerne :

« a) La sécurité du trafic et la conservation des passes
« et du balisage.

« b) La police du pilotage et du remorquage.

« c) La protection de la Mer territoriale contre les
« diverses pollutions auxquelles elle peut être exposée
« du fait des navires.

« d) La conservation des richesses de la mer.

« e) La pêche, la chasse ainsi que l'exploitation du sol ou du sous-sol de la Mer territoriale.

« L'Etat riverain ne peut toutefois établir une discrimination entre les navires étrangers de nationalités diverses, ni sauf en ce qui concerne la pêche et la douane, entre les navires nationaux et les navires étrangers. »

(Observations : Cet article reproduit l'article 6 du projet de la 2^e Commission, sauf :

1^o Le parag. (b) qui reproduit le parag. (c) de l'article 43 du Traité du 10 août 1920 (Traité de Sèvres) (Compétence de la Commission des détroits).

2^o Le parag. (c) modifie le parag. (b) du projet de la 2^e Commission en substituant à l'expression « Eaux de l'Etat riverain » qui a paru trop large, celle de « Mer territoriale ». Il ne s'agit pas ici des Eaux intérieures.

3^o Le parag. (d) modifie le parag. (c) du projet de la 2^e Commission, par la suppression de l'épithète « Territoriale ».

4^o Le parag. (e) modifie le parag. (d) du projet de la 2^e Commission, car il ne pose pas le droit exclusif de pêche comme attribut obligatoire de l'Etat riverain : les besoins de sa sécurité le fondent seulement à interdire aux étrangers l'exploitation de la Mer territoriale, de son sol et de son sou-sol).

ARTICLES 8, 9, 10, 11, 12, 13 & 14

Reproduisent les articles 7 à 13 du projet de la Deuxième Commission. Les développements du Chapitre III

auxquels il y a lieu de se référer, permettent, en effet, de conclure que les réglementations pratiques du projet de 1930, conformes au droit positif, sont en parfaite harmonie avec la théorie du Droit Général de Police. Il suffit de noter à cet égard que :

1° L'article 11 du projet de 1930 précise : « le droit de poursuite cesse dès que le navire poursuivi entre dans la Mer territoriale de son pays ou d'une tierce puissance » ce qui est en pleine conformité avec la théorie du droit de police. L'Etat, exerçant des pouvoirs de police sur la Mer territoriale, ne peut évidemment tolérer dans l'étendue de celle-ci, des mesures de police concurrentes de la part d'un Etat tiers.

2° Les observations qui figurent sous l'article 12 du projet de la Conférence de 1930, sont également en harmonie avec la notion de police et son caractère essentiellement contingent que l'on a dégagé maintes fois au cours de cette étude.

Vu : le Doyen de la Faculté,
Edgard ALLIX.

Vu : le Président de thèse,
A. de LA PRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

- Actes de la Conférence pour la Codification du Droit International (La Haye, 13 mars, 12 avril 1930).
- Annuaire de l'Institut de Droit International - Tomes XIII, XXV et XXXIV et autres.
- H. BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de Droit administratif, 12^e édition ; Paris, Rousseau 1930.
- R. BONNARD. — Précis de Droit administratif (Paris 1935).
- A. SANCHEZ DE BUSTAMANTE. — La Mer Territoriale, trad. P. Goulé (Paris 1930).
- J. DEVAUX. — Traité élémentaire de Droit International public (Paris 1935).
- Dictionnaire de l'Académie Diplomatique Internationale.
- FAUCHILLE & BONFILS. — Traité de Droit International public, t. I, 2^e partie.
- P. FEDOZZI. — La condition juridique des navires de commerce (Recueil des Cours de l'Académie de Droit international 1925, tome 5).
- H. GALLAND. — L'affaire Thireaut (Revue de Droit International, tome XVII, n^o I).
- G. GIDEL. — Le Droit international public de la Mer, t. III.
— Cours de Droit International professé à l'Ecole des Sciences politiques, année 1933-34.
- J.-G. GUERRERO. — La Codification du Droit International : la première conférence.
- M. HAURIOU. — Précis de Droit administratif et de Droit public, 12^e édition, Paris, Sirey 1933.
- A. DE LA PRADELLE. — Le Droit de l'Etat sur la Mer Territoriale (Revue générale de Droit International public, tome V).

- La Mer, Paris. Ed. Int. 1934.
- LA PRADELLE & NIBOYET. — Répertoire de Droit International.
- L. LE FUR. — Précis de Droit International public. Dalloz 1937.
- A. MESTRE. — Cours de Droit administratif professé à la Faculté de droit de Paris, année 1935-1936.
- Ministère de la Marine. — Instructions du 8 mars 1934.
- J.-P. NIBOYET. — Manuel de Droit International privé, 2^e édition, Paris, Sirey 1928.
- A. RAESTAD. — Le régime des eaux territoriales devant la codification (Revue de Droit International et de législation comparée 1930, p. 147-163).
- Recueil des lois et règlements concernant la marine marchande (publié par le Comité central des armateurs de France).
- L. ROLLAND. — Précis de Droit administratif, 1934.
- G. SCELLE. — Précis de Droit des gens. Paris, Sirey 1932, 2 vol.
- W. SCHÜKING. — Rapport au comité des experts pour la codification du Droit International.
- K. STRUPP. — Eléments du Droit International public universel, européen et américain, 2^e éd. Paris, Ed. Int. 1930, 3 vol.
- O. UNDEN. — Un projet de règlement relatif à la Mer territoriale (Revue de Droit International et de législation comparée, 1929, p. 217 à 225).
- J. VALÉRY. — La nationalité française. — Commentaire de la loi du 10 août 1927.
- M. WALINE. — Manuel élémentaire de Droit administratif 1936.
- A. WEISS. — Manuel de Droit International privé 9^e édition, Sirey 1925.
- J. WESTLAKE. — Traité de Droit International, 2^e éd. (Traduit en français par La Pradelle, Oxford 1924).

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I. — LE DROIT FRANÇAIS.....	9
CHAPITRE II. — LA THÉORIE DU DROIT GÉNÉRAL DE POLICE	31
SECTION I. — <i>Les Théories antérieures</i>	31
SECTION II. — <i>Le Système actuel.</i>	40
CHAPITRE III. — ETUDE COMPARATIVE DE LA THÉORIE DE LA SOUVERAINETÉ ET DE LA THÉORIE DU DROIT GÉNÉRAL DE POLICE	62
SECTION I. — <i>La Souveraineté</i>	63
SECTION II. — <i>Le Droit de Police</i>	85
CHAPITRE IV. — LES AVANTAGES PRATIQUES DE LA THÉORIE DU DROIT GÉNÉRAL DE POLICE	106
SECTION I. — <i>L'acquisition de la Nationalité.</i> ..	107
SECTION II. — <i>Les avantages d'ordre général.</i> ..	122
APPENDICE	143
I. — <i>Projet de règlement de la Mer Territoriale, élaboré par la Conférence pour la Codi- fication du Droit International, en 1930.</i> ..	144
II. — <i>Projet de règlement de la Mer Territoriale, rédigé en application de la Théorie du Droit Général de Police</i>	151
BIBLIOGRAPHIE	157

